



2021

# Отчет

о работе направления  
аудита социальной защиты  
и культуры Счетной  
палаты Российской  
Федерации в 2020 году

Приложение № 10 к отчету о работе  
Счетной палаты Российской Федерации  
в 2020 году

# 1. Основные показатели направления деятельности

Мероприятия направления деятельности				
	КМ	ЭАМ	иное	всего
Мероприятия, завершённые в 2020 г., всего	24	6	19	49
в т. ч.:				
проверки отчетности главных распорядителей бюджетных средств	12	-	-	12
мероприятия, проведенные в рамках подготовки заключения на проект бюджета	10	-	-	10
тематические проверки	2	6	-	8
в т. ч. по обращениям (поручениям) Президента Российской Федерации, палат Федерального Собрания Российской Федерации, Правительства Российской Федерации	-	-	-	-
Мероприятия, начатые в отчетном периоде, которые будут завершены в 2021 г.	2	4	-	6

Результаты внешнего государственного аудита (контроля)					
	всего	выполнено / учтено	частично выполнено / учтено	не наступил срок выполнения	не выполнено / не учтено
Выдано представлений	18	12	4	1	1
Выдано предписаний	1	1	-	-	-

Рекомендации					
	всего	выполнено / учтено	частично выполнено / учтено	не наступил срок выполнения	не выполнено / не учтено
Приоритетные, всего	69	34	12	3	20
в т. ч.					
по итогам отчетного периода	52	22	12	2	16
по итогам периода, предшествующего отчетному	17	12	-	1	4

Рекомендации					
	всего	выполнено / учтено	частично выполнено / учтено	не наступил срок выполнения	не выполнено / не учтено
Неприоритетные, всего	56	30	4	3	19
в т. ч.					
по итогам отчетного периода	20	4	2	3	11
по итогам периода, предшествующего отчетному	36	26	2	-	8

Количество проведенных экспертиз проектов законодательных и иных нормативных правовых актов	
Всего	265

Выступления аудитора		
	на пленарных заседаниях	на заседаниях комитетов
В Совете Федерации	-	7
В Государственной Думе	1	4

## 2. Введение

В 2020 году приоритетами в работе направления являлись вопросы, связанные с исполнением государством обязательств перед социально-уязвимыми категориями граждан, работниками отраслей бюджетной сферы, а также с реализацией стратегических документов в сфере социальной политики.

Согласно Указу Президента Российской Федерации от 21 июля 2020 г. № 474 одной из национальных целей развития Российской Федерации на период до 2030 года является «Достойный, эффективный труд и успешное предпринимательство», целевым показателем достижения которой установлено обеспечение темпа устойчивого роста доходов населения и уровня пенсионного обеспечения не ниже инфляции. В 2020 году приоритетами работы направления деятельности стали мероприятия, которые направлены на решение данных вопросов.

Для подавляющего большинства граждан исчисление размера пенсий и обеспечение их дальнейшего роста зависит от сведений, которые содержатся в системе персонифицированного учета Пенсионного фонда Российской Федерации. Проведена проверка сведений, которые отражены на индивидуальных счетах застрахованных лиц

(их актуальность, полнота и достоверность), а также правильность определения пенсионных прав граждан.

В 2020 году было проанализировано исполнение указов Президента Российской Федерации 2012 года<sup>1</sup> в части увеличения средней заработной платы отдельных категорий работников бюджетной сферы.

В 2020 году продолжилось исполнение приоритетного проекта Счетной палаты «Реализация дополнительных гарантий по обеспечению детей-сирот и лиц из их числа жильем», который направлен на реализацию установленных государственных обязательств в данной области.

### 3. Информация о результатах внешнего государственного аудита (контроля), проведенного направлением деятельности в отчетном году

#### 3.1. Проверка исполнения федерального бюджета

В 2020 году направлением деятельности были проведены контрольные мероприятия (КМ) по проверке исполнения федерального бюджета за 2019 год в шести главных администраторах бюджетных средств: Минкультуры России, Минтруде России, Роструде, Ростуризме, ФГБУК «Государственный академический Большой театр России», ФГБУК «Государственный Эрмитаж». Также проверка проведена в трех подведомственных Минкультуры России бюджетных учреждениях: Московском государственном институте культуры, Российской академии музыки им. Гнесиных, Московской государственной академии хореографии. Достоверность бюджетной отчетности всех проверенных главных администраторов бюджетных средств Счетной палатой подтверждена.

В то же время в ходе проверок были выявлены финансовые нарушения и недостатки на общую сумму 929,5 млн рублей, в том числе по Минтруду России – 838,4 млн рублей, по Ростуризму – 84,2 млн рублей, по ФГБУК «Государственный академический Большой театр России» – 4,9 млн рублей, по Минкультуры России – 1,5 млн рублей, по Роструду – 0,5 млн рублей.

По результатам проверок направлено девять представлений и одно обращение в Генпрокуратуру России (по подведомственным Минтруду России образовательным учреждениям).

Наибольшее количество нарушений и недостатков (45) обнаружено в Минтруде России. В основном они касались предоставления и использования субсидий (783,8 млн рублей), а также выполнения государственных заданий и проведения закупок. В подведомственных Минтруду России образовательных учреждениях

---

1. Указы Президента Российской Федерации от 7 мая 2012 года № 597 «О мероприятиях по реализации государственной социальной политики», от 1 июня 2012 года № 761 «О Национальной стратегии действий в интересах детей на 2012–2017 годы», от 28 декабря 2012 года № 1688 «О некоторых мерах по реализации государственной политики в сфере защиты детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей».

выявлены нарушения, которые связаны с выплатами стипендий аспирантам (на выплату материальной помощи направлялись бюджетные субсидии, хотя для этого должны использоваться средства от предпринимательской деятельности).

По результатам проверки Минтруду России направлено представление, содержащее 11 требований, 9 из которых выполнены, по 2 срок исполнения продлен (не обеспечено проведение проверки по каждому выявленному факту нарушения; не размещены на [www.bus.gov.ru](http://www.bus.gov.ru) электронные копии документов и информация о деятельности подведомственных бюджетных учреждений).

Роструд в 2019 году нарушал законодательство о закупках в части сроков утверждения плана-графика закупок и его размещения в единой информационной системе. С опозданием на 208 дней были оплачены услуги по контракту в рамках федерального проекта «Поддержка занятости и повышение эффективности труда для обеспечения роста производительности труда» национального проекта «Производительность труда и поддержка занятости». Роструд и его территориальные органы допустили дополнительные расходы федерального бюджета на 0,5 млн рублей на уплату штрафов за несвоевременное перечисление налогов и страховых взносов.

Все требования, изложенные в представлении Счетной палаты, выполнены.

У Минкультуры России в 2019 году выявлен недостаточный уровень освоения бюджетных ассигнований (88,5 %). Наибольший объем неисполненных назначений (12,8 млрд рублей) пришелся на бюджетные инвестиции в объекты капитального строительства. Средства на исполнение Федеральной адресной инвестиционной программы освоены на 46,8 %. Из запланированных на 2019 год 13 объектов Минкультуры России не ввело в эксплуатацию 5 объектов, еще по 5 объектам не завершена разработка проектно-сметной документации.

Выявлены финансовые нарушения в части выполнения государственного задания у подведомственного Минкультуры России учреждения (Российская академия музыки им. Гнесиных) на сумму 1,5 млн рублей. Налоги в 2019 году уплачивались только за счет субсидии на государственное задание без применения коэффициента платной деятельности.

Минкультуры России разместило в единой информационной системе отчет о закупках у малого предпринимательства с опозданием на 93 дня и допустило изменения существенных условий контрактов. Не обеспечена государственная регистрация права собственности и оперативного управления на 1506 объектов недвижимости, числящихся на балансах подведомственных учреждений.

В подведомственных Минкультуры России учреждениях были выявлены нарушения ведения бухгалтерского учета, открытости данных, выполнения государственного задания, управления имуществом и проведения государственных закупок.

Требования, содержащиеся в представлении Счетной палаты, Минкультуры России выполнены, за исключением двух пунктов, по которым срок исполнения продлен (контрактная служба Минкультуры России не укомплектована работниками, имеющими надлежащее образование; не утвержден порядок проведения инвентаризации имущества, учитываемого на забалансовых счетах).

В бухгалтерском учете ФГБУК «Государственный академический Большой театр России» было недостоверно учтено имущество на общую сумму 4,9 млн рублей. Музейные предметы, приобретенные музеем Большого театра в 2014–2019 годах по договорам у физических лиц, отражены по стоимости 1 рубль за единицу, вместо стоимости, указанной передающей стороной. Нарушение устранено в ходе проведения проверки.

В ФГБУК «Государственный Эрмитаж» выявлены нарушения в обеспечении открытости и доступности сведений, осуществлении внутреннего финансового контроля и аудита.

Низкий процент кассового исполнения бюджетных ассигнований допустил Ростуризм (83,4 %). Расходование средств проводилось неравномерно, основной объем (64 %) был исполнен в IV квартале.

Ростуризмом не были включены в План информатизации реализованные мероприятия на сумму 84,2 млн рублей, не выполнен показатель по закупкам у субъектов малого предпринимательства, ненадлежащим образом выполнялись полномочия собственника в отношении подведомственных ФГУП «Национальная корпорация развития туризма» и «Национальный маркетинговый центр по туризму».

Ростуризм в 2019 году не обеспечил достижение запланированных результатов подпрограммы «Туризм» государственной программы «Развитие культуры и туризма». Из 17 контрольных событий по созданию обеспечивающей инфраструктуры туристических кластеров 9 (53 %) не выполнены или выполнены частично. Из 62 прочих мероприятий (ярмарки, выставки и т.п.), которые предусмотрены Детальным планом-графиком подпрограммы на 2019 год, не были реализованы или реализованы частично 17 мероприятий, или 27 %.

Меры по устранению выявленных нарушений, а также их причин и условий Ростуризмом не приняты, срок реализации представления решением Коллегии Счетной палаты продлен.

### 3.2. Проверка исполнения бюджетов государственных внебюджетных фондов

Проверка исполнения в 2019 году бюджетов Фонда социального страхования Российской Федерации (далее – ФСС) и Пенсионного фонда Российской Федерации (далее – ПФР) показала, что консолидированная бюджетная отчетность фондов достоверна и отражает их объективное финансовое положение. Практически по всем показателям доходы сложились выше, чем в 2018 году, и выше прогнозируемого объема на 2019 год, фонды показали высокий уровень исполнения расходов – около 99 %.

Выявленные нарушения и недостатки были связаны с ведением бюджетного учета и организацией финансово-хозяйственной деятельности.

Низкое освоение капитальных вложений подведомственными ФСС центрами реабилитации (за 2019 год – 4,5 % перечисленных средств, за 2018 год – 23,7 %, за 2017 год – 0,2 %) привело к нерациональному использованию средств бюджета

ФСС, удорожанию сметной стоимости объектов строительства, увеличению нагрузки на расходную часть бюджета ФСС. Сметная стоимость работ только по одному объекту («Модернизация комплекса очистных сооружений центра «Вятские Увалы») за 2017–2019 годы увеличилась на 128 млн рублей (на 81 %).

Причиной неосвоения центрами реабилитации капитальных вложений стало отсутствие у них проектно-сметной документации. Счетная палата предложила Правительству Российской Федерации пересмотреть условия предоставления центрам субсидии на капитальные вложения и предоставлять субсидии только при наличии утвержденной проектно-сметной документации, а в случае ее отсутствия – выделять средства исключительно на ее разработку.

Правительством Российской Федерации в настоящее время подготовлен соответствующий проект постановления<sup>2</sup>.

По результатам проверки выполнения Реабилитационным и учебным центром государственного задания направлен в суд протокол об административном правонарушении, предусмотренном статьей 15.14 КоАП (нецелевое использование бюджетных средств на сумму 242,1 тыс. рублей).

ПФР нарушил положения Федерального закона «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» (выявлены нарушения части 2 статьи 34 и части 1 статьи 95 – изменение условий государственного контракта, части 6 статьи 34 – непредъявление требования об уплате штрафа исполнителю за несвоевременное исполнение государственного контракта). ПФР также нарушил статью 242 Бюджетного кодекса Российской Федерации, так как вернул в федеральный бюджет остатки неиспользованного в 2019 году трансферта на софинансирование региональных социальных программ на три месяца позже установленного срока.

Счетная палата рекомендовала Правительству Российской Федерации проработать необходимость совершенствования:

- пенсионного законодательства в части определения права на выплаты за счет средств пенсионных накоплений пенсионерам, которым не назначается фиксированная выплата к страховой пенсии;
- формы федерального статистического наблюдения № 94 (ПЕНСИИ) «Сведения о численности пенсионеров и суммах назначенных им пенсий» в части отражения в ней среднего размера страховых пенсий.

---

2. В соответствии с поручением Заместителя Председателя Правительства Российской Федерации Т.А.Голиковой от 7 сентября 2020 г. № ТГ-П12-11165 подготовлен проект постановления Правительства Российской Федерации «О внесении изменений в некоторые постановления Правительства Российской Федерации в части расширения перечня обязательных условий для принятия решений о предоставлении за счет средств бюджета Фонда социального страхования Российской Федерации бюджетных инвестиций и субсидий на осуществление капитальных вложений в объекты капитального строительства и признании утратившими силу отдельных положений некоторых актов Правительства Российской Федерации».



Счетная палата рекомендовала Правительству Российской Федерации поручить Минфину России проработать вопрос о пересмотре ПФР полномочий главного администратора доходов от конфискованного за коррупционные преступления имущества, которые были установлены ПФР без его согласия.

В настоящее время ряд предложений проработан<sup>3</sup>. Подготовлены измененные квартальные формы ФСН, которые планируются к введению с отчета на 1 января 2021 года.

Предложение по совершенствованию пенсионного законодательства Минтрудом России не поддержано. Вопрос об отмене полномочий ПФР по администрированию средств, которые связаны с конфискацией «коррупционного» имущества, прорабатывается.

### 3.3. Предварительный аудит формирования проекта федерального бюджета

В ходе предварительного аудита проведен анализ формирования федерального бюджета на 2021–2023 годы в Минтруде России, Минкультуры России, Роструде, Ростуризме. По результатам предварительного аудита был выявлен ряд нарушений и недостатков.

Минкультуры России не провело своевременный отбор регионов для предоставления субсидий на поддержку муниципальных театров в населенных пунктах с численностью населения до 300 тыс. человек и на поддержку детских и кукольных театров. Не обеспечено приведение приказа «Об утверждении нормативных затрат на обеспечение функций центрального аппарата Министерства и его территориальных органов» в соответствии с требованиями методики определения таких затрат, которая утверждена Правительством Российской Федерации. Не актуализирован реестр расходных обязательств в части сведений, которые устанавливают правовые основания для их принятия. Обоснования бюджетных ассигнований на предоставление межбюджетных трансфертов не соответствуют требованиям приказа Минфина России от 28 февраля 2020 г. № 32н.

В Минтруде России расчет обоснований бюджетных ассигнований на выполнение государственных заданий и расчет затрат на выполнение государственных услуг подведомственными учреждениями не соответствовал требованиям, которые утверждены постановлением Правительства Российской Федерации.

В государственной интегрированной информационной системе «Электронный бюджет» не представлены проекты соглашений о предоставлении субсидий, предварительно согласованные высшими должностными лицами регионов, а также некорректно указана информация о нормативных правовых актах, которые регламентируют предоставление субсидий на осуществление выплат гражданам. Не актуализирован План снижения объемов и количества объектов незавершенного строительства по Минтруду России, нарушены сроки подготовки проектов федеральных законов, документов и материалов, разрабатываемых при составлении

---

3. Поручение Заместителя Председателя Правительства Российской Федерации Т.А.Голиковой от 4 сентября 2020 г. № ТГ-П12-11033.



проекта федерального бюджета, прогноза социально-экономического развития и Федеральной адресной инвестиционной программы на 2021–2023 годы.

Рострудом в государственной интегрированной информационной системе «Электронный бюджет» не представлены проекты соглашений о предоставлении субсидий, предварительно согласованные высшими должностными лицами субъектов Российской Федерации.

Указанные нарушения и недостатки были включены в представления, направленные объектам аудита. Требования Счетной палаты исполнены в полном объеме.

В процессе предварительного аудита формирования федерального бюджета на 2021–2023 годы проведен анализ государственных программ «Социальная поддержка граждан», «Содействие занятости населения», «Доступная среда» и «Развитие культуры». Замечания Счетной палаты касались несоответствия показателей государственных программ их целям и задачам, отсутствия динамики показателей и их увязки с объемами предусмотренных бюджетных средств.

Для оценки достижения цели государственной программы «Социальная поддержка граждан» «создание условий для роста благосостояния граждан – получателей мер социальной поддержки, государственных социальных и страховых гарантий» показатель не предусмотрен. По мнению Счетной палаты, следовало бы включить в паспорт государственной программы показатель «Доля граждан с доходами ниже величины прожиточного минимума в общей численности граждан – получателей мер социальной поддержки».

В государственной программе «Доступная среда» в 2021–2023 годах существуют риски невыполнения в полном объеме гарантий государства по обеспечению инвалидов техническими средствами реабилитации. Выделенные бюджетные ассигнования обеспечат покрытие около 71 % потребности в технических средствах реабилитации на 2021 год. Для обеспечения инвалидов этими средствами в полном объеме должно было быть предусмотрено не менее 46,6 млрд рублей. Из 38 показателей государственной программы формулировка 10 (более четверти) предполагает возможность их достижения без привязки к установленным объемам бюджетных ассигнований.

В рамках государственной программы «Содействие занятости населения» объем средств на выплаты безработным рассчитывался исходя из предполагаемой их численности в 2021 году – 1,6 млн человек, в 2022–2023 годах – 1 млн человек. В условиях складывающейся динамики регистрируемой безработицы подобный прогноз на трехлетний период, особенно на 2021 год, представляется слишком оптимистичным, поскольку на конец 2020 года численность регистрируемых безработных составила 2,8 млн человек.

Система показателей паспорта государственной программы «Развитие культуры» не в полной мере характеризует решение задач, которые определены в национальном проекте «Культура», отсутствуют показатели, измеряющие влияние проекта на культурную жизнь каждого гражданина. Не уточнены значения показателя по количеству созданных (реконструированных) и капитально отремонтированных объектов организаций культуры, которые должны увеличиться с учетом модернизации

детских школ искусств, проводимой в соответствии с Посланием Президента Российской Федерации.

### 3.4. Предварительный аудит формирования проектов бюджетов государственных внебюджетных фондов

Аудит показал, что показатели проектов бюджетов ПФР и ФСС на 2021–2023 годы сформированы в соответствии с законодательно установленными требованиями и позволяют выполнить социальные обязательства перед гражданами в полном объеме.

В качестве положительного момента при формировании бюджета ФСС отмечен переход с 2021 года с «зачетного механизма» на выплату социальных пособий территориальными органами ФСС.

В ходе предварительного аудита бюджета ПФР Счетной палатой было отмечено, что при сохранении размера прожиточного минимума пенсионера в субъекте Российской Федерации в течение нескольких лет на одном уровне, размер пенсионных выплат может уменьшаться при очередной индексации страховых пенсий у граждан, которые получают федеральную социальную доплату к пенсии. В целях недопущения подобной ситуации Правительством Российской Федерации была внесена поправка к проекту федерального закона № 1027748-7 «О внесении изменений в Федеральный закон «О прожиточном минимуме в Российской Федерации» и статью 1 Федерального закона «О минимальном размере оплаты труда» (Федеральный закон № 473-ФЗ принят 29 декабря 2020 года).

## 4. Краткий обзор итогов всех завершенных в отчетном периоде контрольных мероприятий и экспертно-аналитических мероприятий

4.1. В рамках приоритетного проекта Счетной палаты «Реализация дополнительных гарантий по обеспечению детей-сирот и лиц из их числа жильем» в 2020 году завершены ЭАМ «Оценка выполнения поручений Президента Российской Федерации и Правительства Российской Федерации, направленных на улучшение жизни детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, за период 2017–2019 годов» и совместное с КСП Краснодарского края и Кемеровской области КМ «Оценка сложившейся практики реализации дополнительных гарантий по социальной поддержке детей-сирот при обеспечении жилыми помещениями».

Выявлены проблемные зоны, не позволяющие сократить (ликвидировать) задолженность перед детьми-сиротами, имеющими право на получение жилья.

Для решения жилищного вопроса всех детей-сирот, у которых такое право возникло и не реализовано, требуется единовременно почти 264,5 млрд рублей. В среднем по России разрыв между реальной потребностью в средствах и бюджетными назначениями составляет 6,7 раза.

По результатам проведенных направлением деятельности мероприятий Счетной палатой Правительству Российской Федерации предложен ряд мер, в том числе:

- разработать детальный План действий («дорожную карту»), который будет предполагать участие органов власти всех уровней и включать «график» ликвидации задолженности в каждом регионе с учетом имеющихся жилых помещений на первичном и вторичном рынках, планируемого строительства жилья и с учетом персонифицированного подхода к каждому ребенку-сироте;
- разделить решение проблемы на два направления: предоставление с 2020 года жилья детям-сиротам, достигшим в текущем году 18 лет, в плановом порядке и обеспечение жилыми помещениями детей-сирот старше 23 лет, не получивших жилье в установленный срок, в том числе с предоставлением денежной субсидии в размере, который соответствует стоимости жилого помещения в конкретном регионе («жилищный сертификат»);
- разработать план внесения изменений в законодательную и нормативно-правовую базу в части совершенствования обеспечения детей-сирот жильем.

Рекомендации Счетной палаты учтены при подготовке Минпросвещения России законопроекта, который предусматривает право для состоящих на учете детей-сирот старше 23 лет на получение выплаты для приобретения жилья (сертификат).

В октябре 2020 года начато ЭАМ «Мониторинг обеспечения детей-сирот жильем», в рамках которого продолжен контроль за достижением полного и своевременного обеспечения жилыми помещениями детей-сирот до 2025 года.

**4.2.** КМ «Проверка деятельности Пенсионного фонда Российской Федерации по организации индивидуального (персонифицированного) учета, расходованию средств на его функционирование, а также по соблюдению прав застрахованных лиц в 2017–2018 годах и истекшем периоде 2019 года» показало, что система индивидуального (персонифицированного) учета организована в соответствии с принципами и целями, которые установлены Федеральным законом «Об индивидуальном (персонифицированном) учете в системе обязательного пенсионного страхования». Страховые пенсии назначаются на основе содержащихся в системе персонифицированного учета данных, которые в целом обеспечивают достоверность сведений о стаже и заработке (доходе) каждого застрахованного лица.

Выявленные нарушения, в том числе связанные с нарушением пенсионных прав граждан, обусловлены недостатками организации деятельности территориальных органов ПФР, отсутствием должного контроля со стороны ПФР, недостатками в работе программных продуктов.

Из проверенных размеров пенсий 1 061 гражданина ошибки были выявлены в 171 случае (16,1%). Выплаты недополученных средств пенсионерам в ходе проверки составили около 3 млн рублей.

Установлены факты необоснованного отказа в назначении пенсии, затягивания рассмотрения документов о ее назначении, нарушения сроков проведения перерасчета пенсии, сроков отражения на индивидуальных лицевых счетах застрахованных лиц

(далее – ИЛСЗЛ) страховых взносов, которые уплачены лицами, добровольно вступившими в правоотношения по обязательному пенсионному страхованию.

Выявлены нарушения при проводимых без заявлений пенсионеров перерасчетах пенсий (отсутствие доплат при изменении сведений за периоды работы до назначения страховой пенсии, необоснованное уменьшение размеров пенсий в результате их корректировки).

В 6,3 % проверенных случаев при назначении пенсии не был выбран наилучший вариант определения расчетного размера пенсии исходя из среднемесячного заработка застрахованного лица за периоды до 2002 года.

Установлено открытие на одного и того же человека двух и более ИЛСЗЛ, присвоение одного страхового номера ИЛСЗЛ нескольким гражданам.

В нарушение Федерального закона «О страховых пенсиях» в 53,3 % проверенных случаев при объединении ИЛСЗЛ размер пенсии рассчитывался с даты устранения ошибки без доплаты со дня ее назначения.

Выявлено, что базы данных, которые находятся в ведении разных ведомств (ЗАГС, ФНС России, ПФР, МВД России), по причине отсутствия слаженного межведомственного взаимодействия содержат различную информацию об одних и тех же гражданах.

Неурегулированность сроков передачи в доверительное управление пенсионных накоплений, которые были возвращены в ПФР из негосударственных пенсионных фондов по решению суда (незаконно переведенные ранее из ПФР средства), привела к потере гражданами пенсионных накоплений в среднем на 45 тыс. рублей.

О результатах проверки Счетная палата доложила Президенту Российской Федерации, рекомендации по устранению выявленных нарушений и недостатков направила Правительству Российской Федерации и ПФР.

Минтрудом России и ПФР разработаны планы мероприятий по устранению выявленных Счетной палатой нарушений и недостатков. В целях контроля Счетная палата в 2021 году проведет мониторинг реализации предусмотренных этими планами мероприятий.

ПФР под контролем Минтруда России проверил назначенные и пересчитанные по данным персонифицированного учета пенсии на всей территории Российской Федерации.

Подготовлены законопроекты<sup>4</sup>, которые устраняют недостатки формирования сведений на индивидуальных лицевых счетах застрахованных лиц и регулируют сроки передачи в доверительное управление пенсионных накоплений граждан, возвращенных в ПФР по решению суда.

МВД России и ПФР вывели данные о ранее выданных, а также действующих паспортах граждан Российской Федерации в отношении 190 571,15 тыс. записей. В настоящее время проводится актуализация сведений о документах, удостоверяющих личность, которые содержатся в информационной системе персонифицированного учета.

В подсистеме «Персонифицированный учет пенсионных прав застрахованных лиц» АИС ПФР-2 ПФР реализовал отражение в индивидуальных лицевых счетах застрахованных лиц фамилии, которая была у зарегистрированного лица при рождении, а также сведений о подаче заявления о распределении средств пенсионных накоплений. Доработан программный комплекс «Назначение и выплата пенсий» в части исключения ошибок при перерасчете пенсии.

Отчет Счетной палаты о результатах проверки деятельности ПФР по организации персонифицированного имел значительную популярность в медиаполе. Только за первую неделю его публикации на официальном сайте Счетной палаты он собрал 3 441 упоминаний в средствах массовой информации.

**4.3. ЭАМ «Мониторинг хода реализации национального проекта «Демография» за 2019 год и первое полугодие 2020 года** показал, что в проект включен значительный перечень мероприятий, которые призваны обеспечить достижение положительных эффектов в сферах:

- демографического развития в части финансовой поддержки семей с детьми;
- обеспечения доступности дошкольного образования детей до трех лет и занятости женщин с детьми дошкольного возраста;
- создания системы долговременного ухода для граждан старшего поколения;
- расширения возможностей для массовых занятий спортом.

---

4. Согласно поручению Правительства Российской Федерации от 3 июня 2020 г. № ТГ-П12-6008 подготовлены:

- проект федерального закона, предусматривающий внесение изменений в Федеральный закон от 1 апреля 1996 г. № 27-ФЗ «Об индивидуальном (персонифицированном) учете в системе обязательного пенсионного страхования», в том числе в части дополнения общей части ИЛСЗЛ сведениями о фамилии, имени и отчестве (при наличии) в случае их изменения после даты регистрации в системе индивидуального (персонифицированного) учета, а также сведениями о реквизитах записей актов гражданского состояния, включая номер, дату составления, наименование органа записи актов гражданского состояния, которым произведена государственная регистрация акта гражданского состояния;
- проект федерального закона, которым вносятся изменения в Федеральный закон от 24 июля 2002 г. № 111-ФЗ «Об инвестировании средств для финансирования накопительной пенсии в Российской Федерации» и в Федеральный закон от 7 мая 1998 г. № 75-ФЗ «О негосударственных пенсионных фондах» в части дополнения перечня направлений использования средств РОПС и установления обязанности предыдущего страховщика в случае поступления средств пенсионных накоплений в связи с признанием судом договора об обязательном пенсионном страховании недействительным восстановить удержанные в результате досрочного перехода средства пенсионных накоплений в полном объеме. Уведомление о разработке законопроекта 14 июля 2020 года размещено на официальном сайте в сети Интернет.

По итогам реализации национального проекта «Демография» в 2019 году при кассовом исполнении 95,5 % не были достигнуты плановые значения 10 из 27 ключевых показателей нацпроекта по рождаемости, смертности, продолжительности жизни, темпам прироста заболеваемости ожирением, численности детей в ясельных группах, вовлеченности в занятия массовым спортом граждан среднего возраста. Это, с одной стороны, связано с инертностью демографических процессов, а с другой – с недоработками при формировании и реализации нацпроекта.

В 2020 году ситуация с распространением новой коронавирусной инфекции не только усилила риски недостижения основных демографических показателей, но и сформировала риски, которые связаны с инвестиционной деятельностью, проведением спортивных мероприятий, реализацией программ системной поддержки граждан старшего поколения.

При реализации отдельных мероприятий проекта выявлен ряд проблем, обозначенных в том числе регионами и институтами гражданского общества, которые влияют на эффективность реализации мероприятий, а также объективность восприятия достигнутых результатов населением.

По итогам мониторинга направлено информационное письмо в Правительство Российской Федерации с предложениями проработать вопросы уточнения структуры национального проекта «Демография» с учетом фактически сложившихся демографических тенденций и новых акцентов в социальной сфере, состава и значений показателей, а также вопросы, решение которых позволило бы минимизировать риски, обозначенные региональными проектными офисами.

В связи с изданием Указа Президента Российской Федерации № 474 Минтрудом России проведена корректировка паспорта национального проекта «Демография», в рамках которой учтены предложения Счетной палаты.

Изменена структура национального проекта: добавлен ФП «Содействие занятости», расширяющий контингент граждан, на которых направлены мероприятия по поддержке занятости, за счет работников, находящихся под риском увольнения, ищущих работу и обратившихся в органы службы занятости.

Из оценки реализации национального проекта исключены все верхнеуровневые демографические показатели, характеризующие рождаемость, смертность, продолжительность жизни, поскольку они носят агрегированный характер и их достижение невозможно обеспечить реализацией только национального проекта «Демография».

Добавлены качественные показатели и показатели, которые отражают удовлетворенность населения результатами мероприятий по обеспечению дошкольного образования детей от 1,5 до 3 лет, получению услуг центров занятости населения и социального обслуживания в рамках системы долговременного ухода.



Приняты меры для решения обозначенных Счетной палатой проблем, которые влияют на эффективность реализации мероприятий проекта:

- в рамках механизма «регуляторной гильотины» актуализированы отдельные положения СанПиН в целях развития негосударственной формы дошкольного образования;
- в трудовое законодательство включены новые положения, регулирующие гибкие формы занятости (в первую очередь дистанционную занятость), предусмотрены инструменты поиска работы по типу занятости с учетом возможности применения гибких форм;
- в Налоговый кодекс Российской Федерации вносятся изменения в части предоставления социального налогового вычета на сумму расходов граждан на физкультурно-оздоровительные услуги.

При этом требует уточнения оценка влияния национального проекта на национальные цели и целевые показатели, установленные Указом № 474.

Мониторинг реализации национального проекта «Демография» будет продолжен в 2021 году в рамках проведения оперативного анализа исполнения федерального бюджета.

**4.4. ЭАМ «Мониторинг хода реализации мероприятий национального проекта «Культура»** показало, что, в отличие от других национальных проектов, в отношении национального проекта «Культура» Указом № 204 не были определены цели и целевые показатели, достижение которых необходимо обеспечить к 2024 году.

При этом национальный проект «Культура» охватывает решение всех 10 задач, установленных Указом № 204. Необходимая для реализации национального проекта нормативно-правовая база принята. В 2019 году все целевые показатели национального проекта, показатели и результаты федеральных проектов достигнуты, некоторые – перевыполнены в несколько раз (что по отдельным показателям свидетельствует о недостаточном качестве планирования).

Выделенные в 2019 году на реализацию национального проекта средства федерального бюджета исполнены практически в полном объеме (99 %). Почти половина этих средств направлена в регионы в виде межбюджетных трансфертов, необходимые соглашения с регионами заключены в установленные сроки.

Вместе с тем в ходе мониторинга выявлен ряд недостатков:

- в национальном проекте не установлены плановые значения важнейших показателей по оценке удовлетворенности населения качеством предоставления услуг и условиями для занятия творчеством в сфере культуры;
- отдельные результаты национального проекта не увязаны с задачами, на достижение которых они должны быть направлены, часть сроков достижения результатов и контрольных точек их выполнения требует уточнения;



- расходы на реализацию национального проекта «Культура» в общих расходах федерального бюджета и валовом внутреннем продукте составляют незначительную долю (в 2019 году – 0,08 % и 0,01% соответственно), внебюджетные источники финансирования в проекте не отражены, мероприятия по строительству и реконструкции зданий детских школ искусств в него не включены.

Выявлены риски получения некорректных данных ввиду отсутствия в Методике расчета показателей конкретных указаний по заполнению форм мониторинга, а также риски невыполнения задачи по созданию четырех масштабных культурно-образовательных и музейных комплексов.

В целом национальный проект направлен на решение локальных проблем в сфере культуры и, несмотря на выполнение всех запланированных показателей и результатов и высокий уровень кассового исполнения, не оказывает решающего воздействия на улучшение культурного обслуживания населения, что подтверждается соответствующими показателями. По итогам 2019 года менее половины граждан удовлетворены качеством и условиями культурной сферы, при этом по регионам показатели сильно различаются.

По итогам анализа Счетной палатой выработаны рекомендации по устранению недостатков и повышению эффективности нацпроекта, которые направлены в Правительство Российской Федерации.

Заместителем Председателя Правительства Российской Федерации Д.Н.Чернышенко дано поручение от 24 августа 2020 года № ДЧ-П44-9783 Минкультуры России проработать предложения Счетной палаты.

**4.5.** В ходе ЭАМ «Оценка влияния перехода на прямые выплаты пособий на финансовую устойчивость Фонда социального страхования Российской Федерации» выявлен ряд преимуществ перехода с «зачетного механизма» исполнения бюджета ФСС на прямые выплаты. В частности, возможность контролировать выплаты пособий уже на этапе их назначения, упрощение налогового контроля в связи с отсутствием взаимозачетов со страхователями, прозрачность формирования бюджетной отчетности ФСС, отсутствие кредиторской задолженности ФСС перед страхователем, обусловленной превышением расходов на выплату пособий над суммой начисленных страховых взносов.

Одновременно был обозначен риск финансовой неустойчивости бюджета ФСС по социальному страхованию на случай временной нетрудоспособности и в связи с материнством, вызванный в том числе сложившейся в 2020 году эпидемиологической ситуацией. Правительству Российской Федерации было предложено обеспечить сбалансированность бюджета ФСС в 2021 году за счет средств федерального бюджета либо предусмотреть в законодательстве, регулирующем вопросы обязательного социального страхования, возможность покрытия дефицита по страхованию на случай временной нетрудоспособности и в связи с материнством за счет резерва средств по страхованию от несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний.

В соответствии с поручением Заместителя Председателя Правительства Российской Федерации Т.А.Голиковой от 12 октября 2020 г. № ТГ-П12-12835 Минтруд России сообщил об отсутствии необходимости выделения бюджету ФСС средств федерального бюджета на его сбалансированность.

Счетная палата предложила Правительству Российской Федерации установить причины низкой готовности медицинских организаций и страхователей к использованию системы информационного взаимодействия для формирования электронного листка нетрудоспособности. По данным Минтруда России, до 2022 года все необходимые организационно-технические мероприятия, которые направлены на обеспечение участия в указанном процессе всех категорий страхователей и медицинских организаций, будут проведены.

**4.6. ЭАМ «Анализ выполнения положений указов Президента Российской Федерации 2012 года в части увеличения средней заработной платы отдельных категорий работников отраслей бюджетной сферы»** показало, что реализация указов 2012 года<sup>5</sup> привела к опережающему росту оплаты труда в бюджетном секторе. В целом по экономике в 2012–2019 годах заработная плата выросла в 1,8 раза, при этом в образовании – в 1,95 раза, в области здравоохранения и социальных услуг – в 2,1 раза.

На федеральном, региональном и муниципальном уровнях принято значительное количество нормативных правовых и методических документов, которые направлены на обеспечение повышения оплаты труда отдельных категорий работников бюджетной сферы. Разработан необходимый статистический инструментарий.

В то же время достигнуть в полной мере установленных указами 2012 года целевых показателей по заработной плате отдельных категорий бюджетников не удалось. Всего из 1020 региональных показателей (12 категорий бюджетных работников в 85 регионах) в 2019 году не были достигнуты 260, а с учетом отклонения в размере 5 %<sup>6</sup> – 29 целевых показателей. В целом по России до обозначенного указами уровня поднялась средняя заработная плата по 5 из 12 категорий бюджетников (по 9 – с учетом отклонения в размере 5 %).

Основная причина такой ситуации – указы 2012 года реализовывались в условиях законодательной децентрализации в сфере оплаты труда бюджетников. С 2005 года на федеральном и региональном уровне применяются различные системы расчета заработной платы, что привело, в частности, к необоснованной дифференциации размеров окладов работников бюджетной сферы.

Рост оплаты труда сопровождался сокращением численности бюджетников – по всем предусмотренным указами категориям она сократилась в 2013–2019 годах на 14,5 %. При этом обязательные требования к организации нормирования труда в государственных и муниципальных учреждениях отсутствовали. В результате

---

5. Указы Президента Российской Федерации от 7 мая 2012 года № 597 «О мероприятиях по реализации государственной социальной политики», от 1 июня 2012 года № 761 «О Национальной стратегии действий в интересах детей на 2012–2017 годы», от 28 декабря 2012 года № 1688 «О некоторых мерах по реализации государственной политики в сфере защиты детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей».

6. Допустимость подобного отклонения нормативно не установлена, однако отраслевые министерства используют его в своей аналитике.

нагрузка на бюджетников выросла (например, на одного социального работника – на 66,7%).

В качестве одного из инструментов повышения заработной платы использовалась оптимизация внутри бюджетных учреждений, когда работники «указных» категорий переводились в другие категории (например, санитарки в уборщицы).

По итогам анализа Счетная палата дала ряд рекомендаций Правительству Российской Федерации, в том числе установить требования к отраслевым системам оплаты труда бюджетников (в части механизмов определения размеров окладов, доли гарантированных выплат по должностным окладам в заработной плате, исчерпывающего перечня выплат компенсационного и стимулирующего характера, их размеров и условий предоставления), нормативно закрепить обязательные требования к организации нормирования труда в государственных и муниципальных учреждениях.

Заместителем Председателя Правительства Российской Федерации Т.А.Голиковой дано поручение от 28 декабря 2020 г. № ТГ-П12-17491 заинтересованным федеральным органам исполнительной власти (Минтруду России, Минздраву России, Минкультуры России, Минобрнауки России, Минпросвещения России, Минфину России, Росстату) проработать предложения Счетной палаты.

## 5. Обзор результатов работы по экспертизе нормативных правовых актов (НПА)

В 2020 году направлением деятельности рассмотрено 265 проектов нормативных правовых актов. В отношении 177 из них были подготовлены заключения и письма с содержательной позицией.

Особое внимание направлением деятельности уделялось проекту федерального закона «О внесении изменений в Федеральный закон «О дополнительных гарантиях по социальной поддержке детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей» в части расширения форм и механизмов обеспечения детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, и лиц из их числа жилыми помещениями». Законопроект относится к числу приоритетных проектов нормативных правовых актов в Счетной палате, работа над ним ведется в рамках проекта штрих «Реализация дополнительных гарантий по обеспечению детей-сирот и лиц из их числа жильем».

Законопроект, разработанный Минпросвещения России, предусматривает новую форму обеспечения детей-сирот жильем – сертификат на получение выплаты для приобретения жилья. Позиция о целесообразности введения таких сертификатов ранее неоднократно высказывалась Счетной палатой.

В ходе работы над законопроектом осуществлялось активное взаимодействие с Минпросвещения России в целях создания эффективного законодательного инструмента, который способен кардинально изменить ситуацию в сфере обеспечения жилищных прав детей-сирот.

По инициативе Счетной палаты из законопроекта исключена норма, допускающая совместное проживание детей-сирот с лицами, лишенными в отношении них родительских прав и привлеченными к уголовной ответственности, в том числе за преступления против свободы, чести и достоинства личности.

Законопроектом предлагалось ввести дополнительное основание для исключения детей-сирот из списка подлежащих обеспечению жилыми помещениями – невозможность установить их реальное местонахождение. При этом, как было отмечено в заключении Счетной палаты, не были определены способы установления местонахождения детей-сирот, безуспешное применение которых в течение установленного срока считалось бы достаточным для признания установления местонахождения ребенка-сироты невозможным. Минпросвещения России данное положение из законопроекта было исключено.

Ряд законопроектов был разработан по инициативе Счетной палаты на основании результатов мероприятий, проведенных направлением деятельности.

В Государственную Думу внесен проект федерального закона № 1065737-7 «О внесении изменений в Федеральный закон «Об обязательном социальном страховании от несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний» в части установления порядка возврата (зачета) перечисленных страхователями капитализированных платежей».

Целью законопроекта является урегулирование порядка возврата капитализированных платежей или их зачета в счет предстоящих платежей по страховым взносам на обязательное социальное страхование от несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний в случаях восстановления платежеспособности страхователей и прекращения производства по делу о банкротстве по реабилитирующим основаниям, которые предусмотрены Федеральным законом от 26 октября 2002 г. № 127-ФЗ «О несостоятельности (банкротстве)».

В 2020 году Государственной Думой отклонены или сняты с рассмотрения семь проектов федеральных законов, получившие отрицательные заключения Счетной палаты.

Проектом федерального закона № 837663-7 «О внесении изменения в статью 144 Трудового кодекса Российской Федерации в части установления дополнительных гарантий отдельным категориям работников» предлагалось гарантировать медицинским работникам, педагогическим работникам, работникам культуры государственных или муниципальных учреждений месячную заработную плату не ниже двукратной величины прожиточного минимума трудоспособного населения в соответствующем субъекте Российской Федерации. Законопроект не был поддержан Счетной палатой, поскольку предлагаемая им дифференциация оплаты труда работников в зависимости от рода их деятельности не была обоснована и не затрагивала иные не менее социально значимые профессиональные группы, к которым относятся, например, социальные работники и научные сотрудники.

Согласно финансово-экономическому обоснованию к проекту федерального закона № 859910-7 «О потребительской корзине в целом по Российской Федерации» установление проектной потребительской корзины привело бы к повышению

минимального размера оплаты труда до 42 698 рублей. В связи с этим в заключении Счетной палаты было отмечено, что предлагаемые законопроектом изменения окажут существенное влияние на доходы и расходы юридических лиц, поскольку повышение минимального размера оплаты труда в соответствии со статьей 133 Трудового кодекса должно осуществляться работодателями за счет собственных средств. В связи с повышением минимального размера оплаты труда также увеличится нагрузка на работодателей в части уплаты страховых взносов в государственные внебюджетные фонды.

