



2020

Заключение

Счетной палаты Российской Федерации на отчет об исполнении федерального бюджета за 2019 год

(основные положения)

Содержание

1. Макроэкономические условия исполнения федерального бюджета	3
2. Основные результаты внешней проверки отчета об исполнении федерального бюджета за 2019 год.....	6
3. Доходы федерального бюджета.....	8
4. Расходы федерального бюджета.....	13
5. Государственные программы.....	19
6. Национальные проекты (программы).....	22
7. Федеральная адресная инвестиционная программа.....	23
8. Субсидии юридическим лицам, взносы в уставные капиталы акционерных обществ, имущественные взносы и субсидии государственным корпорациям и государственной компании	26
9. Контрактуемые расходы.....	29
10. Субсидии на финансовое обеспечение выполнения государственного задания, субсидии на иные цели.....	29
11. Межбюджетные трансферты бюджетам других уровней бюджетной системы Российской Федерации.....	31
12. Источники финансирования дефицита федерального бюджета.....	34
13. Нарушения, выявленные Счетной палатой по результатам контрольных мероприятий по проверке исполнения Федерального закона № 459-ФЗ (с изменениями) и бюджетной отчетности за 2019 год.....	39
14. Анализ реализации предложений Счетной палаты, содержащихся в представлениях, направленных руководителям главных распорядителей бюджетных средств, обращениях в правоохранительные органы, и уведомлений о применении бюджетных мер принуждения	40

Заключение Счетной палаты Российской Федерации на отчет об исполнении федерального бюджета за 2019 год

Основные положения

1. Макроэкономические условия исполнения федерального бюджета

1.1. При разработке базового варианта прогноза, использованного в расчетах к проекту федерального закона «О федеральном бюджете на 2019 год и на плановый период 2020 и 2021 годов», была заложена гипотеза умеренного роста в 2019 году основных экономических индикаторов при замедлении темпов роста как российского ВВП, так и мировой экономики в целом.

Однако изменение внешних и внутренних условий, повлекшее отклонение экономической динамики от прогнозных показателей, привело к необходимости корректировки прогноза. В результате в течение 2019 года в прогноз и Федеральный закон № 459-ФЗ дважды вносились изменения.

Несмотря на то, что последние изменения принимались в IV квартале, по ряду макроэкономических параметров сохранились относительно значимые отклонения, что может свидетельствовать о недостаточной степени реалистичности и надежности разрабатываемых прогнозов.

1.2. Исполнение Федерального закона № 459-ФЗ (с изменениями) проходило в условиях относительно благоприятных исходных условий функционирования экономики и замедления инфляции.

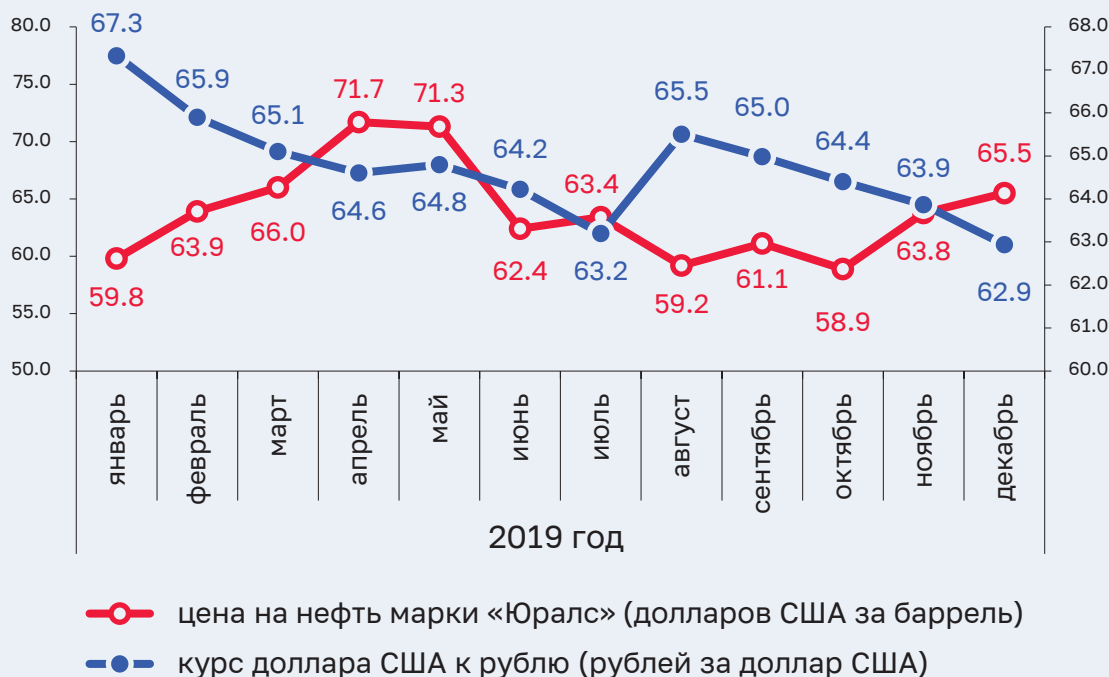
В 2019 году цена на нефть марки «Юралс» сохранялась на довольно высоком уровне и в среднем за 2019 год составила 63,8 доллара США за баррель, хотя и осталась ниже показателя 2018 года (70 долларов США за баррель). Ее динамика в течение года была неустойчивой и зависела от конъюнктурных факторов.

Курс рубля в 2019 году показал довольно высокую степень независимости от колебания нефтяных цен, в течение года устойчиво укреплялся и показал одну из лучших динамик на развивающихся рынках, однако остался на более слабых позициях по сравнению с 2018 годом и составил в среднем за 2019 год 64,73 рубля за доллар США (в 2018 году – 62,54 рубля за доллар США).

Курс доллара США к рублю и цена на нефть в 2019 году

долл. США за баррель

рублей за доллар США



Цены на потребительском рынке в течение 2019 года в целом росли умеренными темпами (кроме ценового шока в январе вследствие роста ставки НДС). В результате в 2019 году инфляция замедлилась до 3 %, что значительно ниже не только показателя 2018 года (4,3 %), но и таргета, установленного Банком России (4 %). Основными дезинфляционными факторами в 2019 году, помимо традиционного сезонного фактора, стала благоприятная конъюнктура мировых продовольственных рынков, укрепление курса рубля, слабый потребительский и внешний спрос.

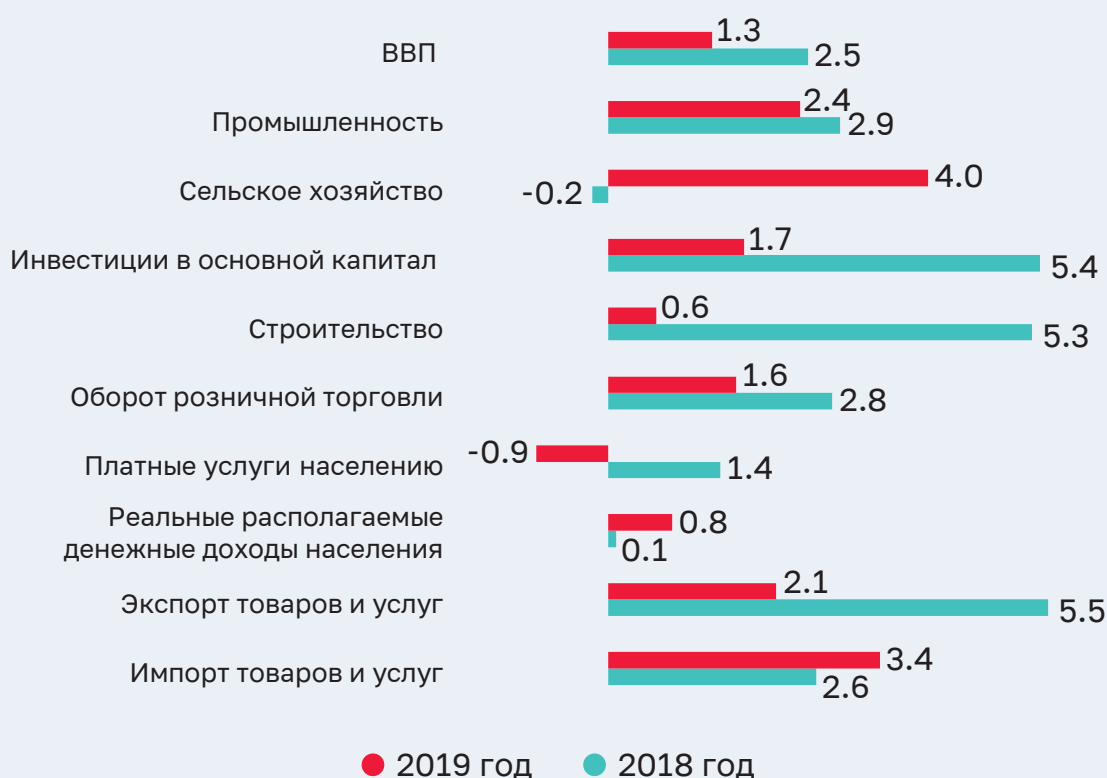
Несмотря на относительно благоприятные внешние условия, темпы роста экономики в 2019 году замедлились (до 1,3 %), экспорт товаров сократился (на 2,1 % в физическом выражении и 5,4 % в стоимостном), замедлилась и инвестиционная активность (до 1,7 %). Замедление динамики наблюдалось также в промышленном производстве (до 2,3 %).

Показатели уровня жизни населения в 2019 году в целом выросли, однако их динамика была неоднородной. При этом отрицательная динамика кризисных 2014–2016 годов ни по пенсиям, ни по реальным располагаемым денежным доходам населения так и не была компенсирована. В целом за 2019 год реальные располагаемые денежные доходы населения выросли всего на 1 % при росте реальной заработной платы на 4,8 %, а реального размера назначенных пенсий – на 1,5 %. Уровень бедности постепенно снижается, но в 2019 году оставался на достаточно высоком уровне – 12,3 %.

Все еще слабый рост доходов населения оказывал давление на потребительский спрос, показатели которого за 2019 год выросли незначительно: оборот розничной торговли – на 1,9 %, платные услуги населению – на 1 %.

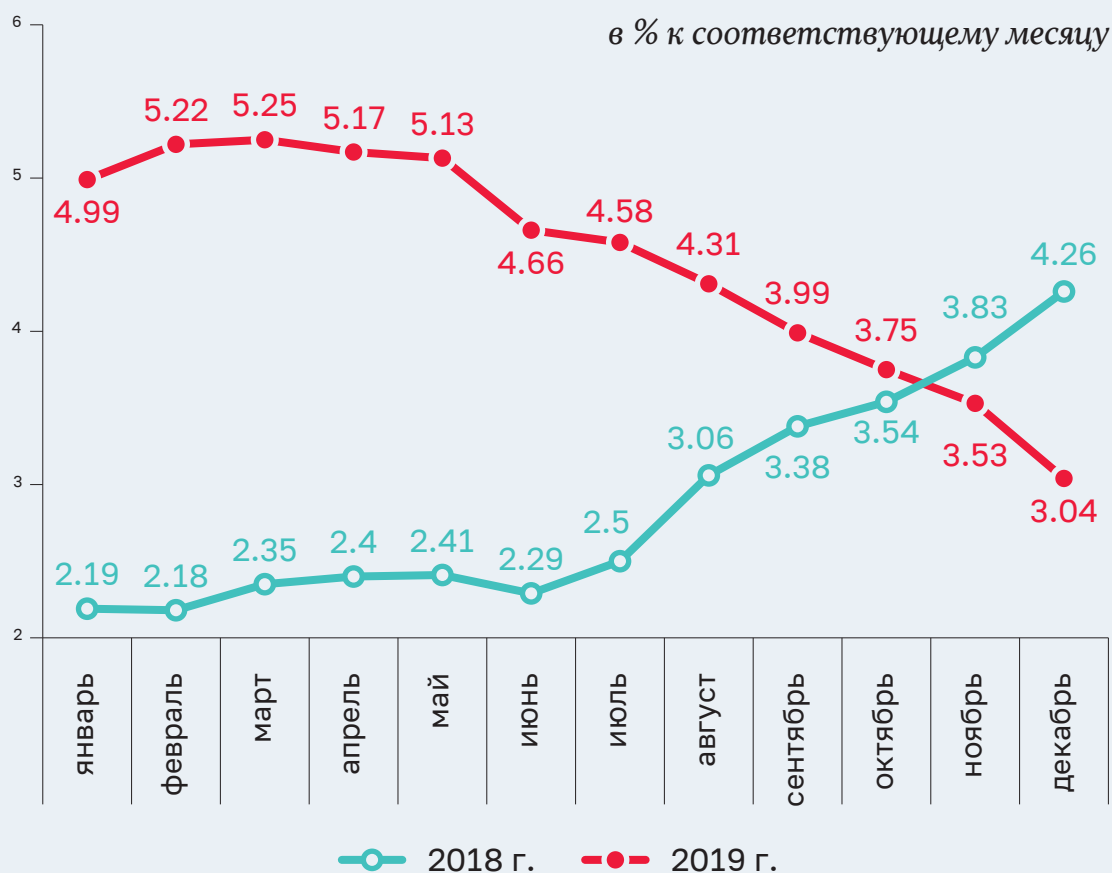
Основные показатели социально-экономического развития Российской Федерации за 2018 и 2019 годы

Темпы прироста, снижения (-) физических объемов, в % к предыдущему году



1.3. Анализ макроэкономических показателей, содержащихся в Основных направлениях денежно-кредитной политики, показал следующее. Усиление дезинфляционных факторов в течение 2019 года и снижение инфляции быстрее ожиданий позволило Банку России с середины года перейти к смягчению денежно-кредитной политики после ее ужесточения в ответ на повышение НДС с 1 января 2019 года. В июне-декабре ключевая ставка была снижена в общей сложности на 1,5 процентного пункта, до 6,25 %, и находилась в диапазоне значений нейтральной ставки, который Банк России оценивает в 2-3 % годовых в реальном выражении и 6-7 % годовых в номинальном выражении при целевой инфляции 4 %.

Динамика индекса потребительских цен (инфляции) за 2018 и 2019 годы



Низкая инфляция и достаточно устойчивое функционирование финансового сектора позволяют оценить денежно-кредитную политику, проводившуюся Банком России в 2019 году, как в целом соответствующую условиям, складывающимся в экономике Российской Федерации.

2. Основные результаты внешней проверки отчета об исполнении федерального бюджета за 2019 год

Отчет об исполнении федерального бюджета за 2019 год, представленный Правительством Российской Федерации в Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации 14 сентября 2020 года, является достоверным и обеспечивает достоверное и объективное представление финансового положения.

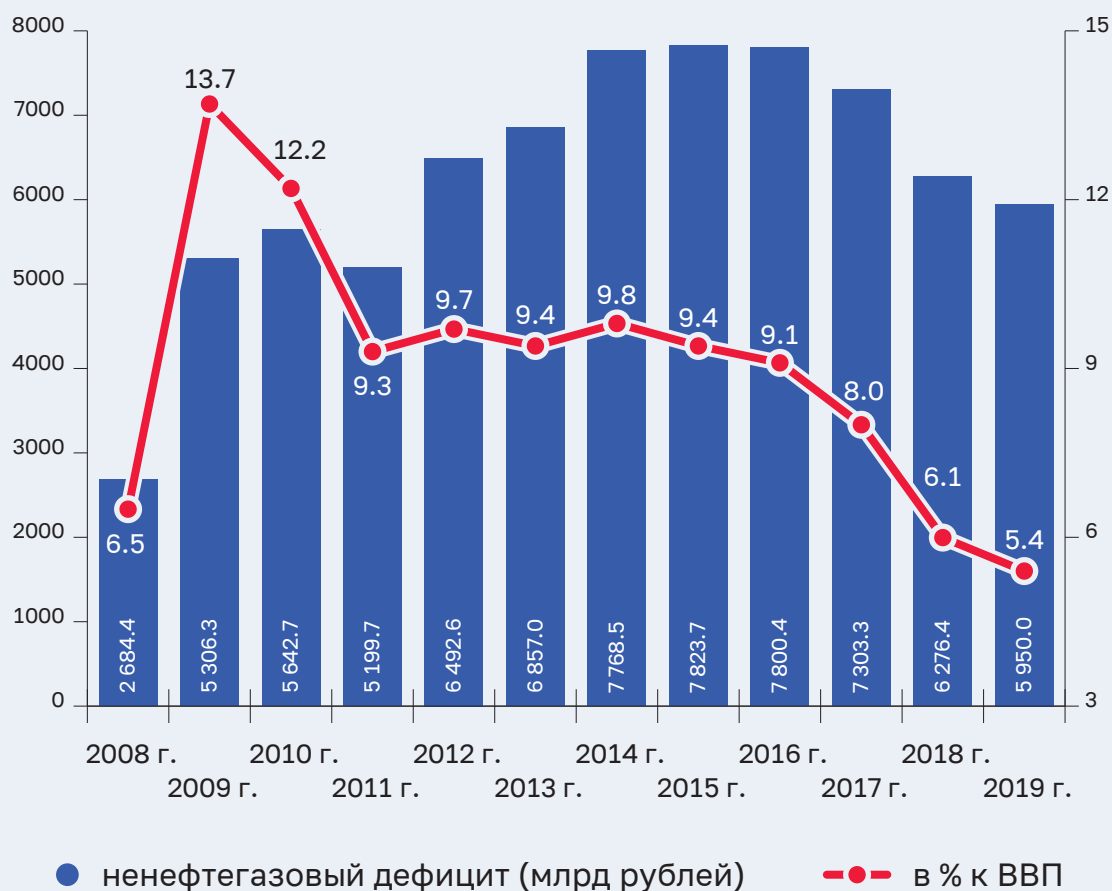
По отчету об исполнении федерального бюджета, доходы составили 20 188,8 млрд рублей, что на 218,5 млрд рублей, или на 1,1% больше показателя (19 970,3 млрд рублей), установленного Федеральным законом № 459-ФЗ (с изменениями), расходы – 18 214,5 млрд рублей, что на 1121,0 млрд рублей,

или на 5,8 %, меньше показателя (19 335,5 млрд рублей) сводной росписи с изменениями, профицит – 1 974,3 млрд рублей, что на 493,5 млрд рублей, или на 33,3 %, больше показателя (1 480,8 млрд рублей), установленного Федеральным законом № 459-ФЗ (с изменениями). Источники финансирования дефицита федерального бюджета составили (-) 1 974,3 млрд рублей.

Показатели	Федеральный бюджет на 2019 год, утвержденный Федеральным законом					Исполнено за 2019 год	
	от 19 декабря 2016 г. № 415-ФЗ	от 5 декабря 2017 г. № 362-ФЗ	от 29 ноября 2018 г. № 459-ФЗ	от 18 июля 2019 г. № 175-ФЗ	от 2 декабря 2019 г. № 389-ФЗ	сумма	% (гр. 7/ гр.6*100)
1	2	3	4	5	6	7	8
ВВП, млрд рублей	98 860,0	103 228,0	105 820,0	109 086,0	108 414,0	110 046,1	101,5
Уровень инфляции, %	4,0	4,0	4,3	4,3	3,8	3,0	X
Доходы, млрд рублей	14 844,8	15 554,6	19 969,3	20 175,0	19 970,3	20 188,8	101,1
в % к ВВП	15,0	15,1	18,9	18,5	18,4	18,3	X
Расходы, млрд рублей	15 987,0	16 373,7	18 037,2	18 293,7	18 489,5	18 214,5	98,5
в % к ВВП	16,2	15,9	17,0	16,8	17,1	16,6	X
Дефицит (-) / профицит (+), млрд рублей	-1 142,2	-819,1	1 932,1	1 881,2	1 480,8	1 974,3	133,3
в % к ВВП	1,2	0,8	1,8	1,7	1,4	1,8	X
Верхний предел внутреннего долга на 1 января 2020 года, млрд рублей	12 788,4	11 416,1	11 612,8	11 329,5	11 142,2	10 171,9	91,3
Верхний предел внешнего долга на 1 января 2020 года, млрд долларов США	53,6	73,2	64,6	64,3	65,3	54,8	84,0
Верхний предел внешнего долга на 1 января 2020 года, млрд евро	48,7	61,0	54,8	55,4	57,8	49,0	84,7

Доля нефтегазового дефицита по отношению к ВВП сократилась на 0,7 процентного пункта и составила 5,4 % ВВП (5 950 млрд рублей). Последний раз менее 6 % ВВП нефтегазовый дефицит составлял в 2007 году (3,5 %).

Динамика ненефтегазового дефицита в % к ВВП



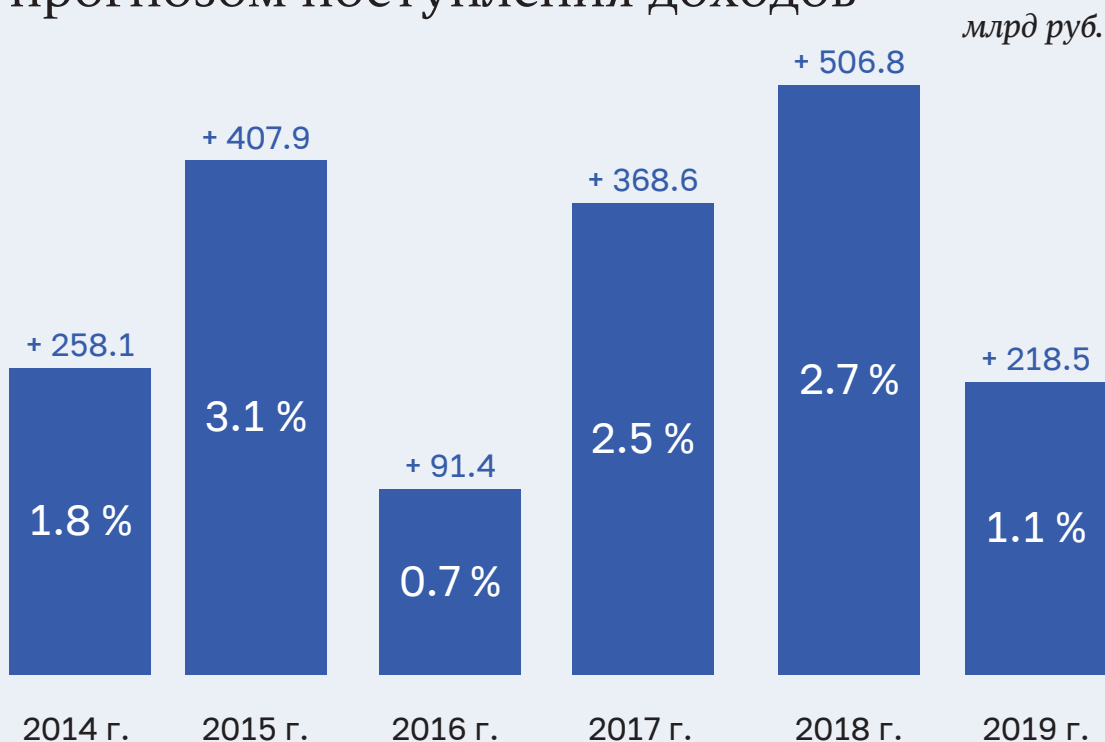
3. Доходы федерального бюджета

3.1. Общий объем поступления доходов федерального бюджета за 2019 год превысил прогнозируемый объем на 218,5 млрд рублей, или на 1,1%. Превышение прогноза обусловлено ростом ненефтегазовых доходов на 135,3 млрд рублей и нефтегазовых доходов на 83,2 млрд рублей.

Основными факторами, повлиявшими на увеличение поступления доходов федерального бюджета, стали рост мировой цены на нефть марки «Юралс», изменение структуры налоговой базы и сумм налоговых вычетов по экспорту и ввозимым товарам по внутреннему НДС, рост объемов и изменение структуры налогооблагаемого импорта, изменение объемов и структуры добычи и экспорта углеводородного сырья, при снижении курса доллара США по отношению к рублю по сравнению с прогнозными значениями.

Неоднократное внесение изменений в бюджет из-за уточнения прогноза социально-экономического развития Российской Федерации и итогов исполнения федерального бюджета за истекший период текущего года осуществляется на протяжении ряда лет. В этой связи необходимо принять дополнительные меры по повышению точности прогнозирования основных макроэкономических показателей.

Объем превышения фактических поступлений по сравнению с уточненным прогнозом поступления доходов



3.2. В 2019 году в федеральный бюджет (за исключением доходов, полученных за рубежом) поступило 52 вида (подвида) доходов, не учтенных в уточненном прогнозе, на общую сумму 11,2 млрд рублей; по 134 видам (подвидам) доходов прогноз превышен более чем на 15 %. В то же время по 70 видам (подвидам) доходов поступление составило менее 85 % прогнозируемых сумм.

В 2019 году по 34 (40 %) из 85 главных администраторов доходов отрицательные и положительные отклонения фактических доходов от прогнозных показателей существенны (более 15 %): от недовыполнения на 88,3 % (Минкавказ России), 86,3 % (ЦИК России), 72,3 % (Росаккредитация) до перевыполнения в 4 раза (Минвостокразвития России), 2,2 раза (Росморречфлот), 2 раза (Роспечать), 1,8 раза (Минздрав России), 1,7 раза (Минпромторг России), 1,6 раза (Минпросвещение России), 1,5 раза (Минстрой России).

По 30 главным администраторам доходов (35,3 %) не выполнены установленные показатели. По 55 администраторам (64,7 %) объем поступивших доходов превысил прогнозные показатели на 2019 год.

3.3. Общий объем непредставленных расчетов к Федеральному закону № 459-ФЗ составлял 679,8 млрд рублей, или 3,4 % всей прогнозируемой суммы доходов, к Федеральному закону № 175-ФЗ – 1104,6 млрд рублей, или 5,5 %, к Федеральному закону № 389-ФЗ – 1200,5 млрд рублей, или 6 % общего объема доходов федерального бюджета, учтенного в законопроекте.

Счетная палата неоднократно отмечала, что отсутствие в составе материалов к проектам федеральных законов о внесении изменений в федеральный закон о федеральном бюджете на текущий финансовый год и плановый период уточненных расчетов по статьям классификации доходов не дает возможности оценить достоверность прогноза поступлений.

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

Из 64 главных администраторов доходов, разработка методик которых носит обязательный характер, проекты методик (проекты изменений в методики) которых согласованы Минфином России в 30 главных администраторах, или 46,9 %, не соответствуют Общим требованиям.

Основными нарушениями Общих требований являются следующие: неправильное применение метода прогнозирования, применение алгоритма расчета без учета поступлений сумм дебиторской задолженности, отсутствие единых подходов к прогнозированию поступлений доходов в текущем финансовом году, очередном финансовом году и плановом периоде.

Кроме того, выявлены недостатки при формировании главными администраторами доходов бюджетов методик прогнозирования поступлений доходов: отсутствие описания показателей, используемых для расчета прогнозного объема поступлений по каждому виду доходов, с указанием источника данных для соответствующего показателя; не включение в алгоритм расчета для каждого вида налоговых доходов оценки объема выпадающих доходов в связи с применением предусмотренных законодательством Российской Федерации льгот, освобождений и иных преференций.

С учетом изложенного Минфину России необходимо продолжить работу с главными администраторами доходов бюджетов по приведению методик прогнозирования поступлений доходов в соответствие с Общими требованиями.

3.5. Проверками Счетной палаты выявлены факты осуществления не на должном уровне полномочий администраторов доходов в части учета и контроля за правильностью исчисления, полнотой и своевременностью осуществления

платежей в бюджет, принятия решений о возврате излишне уплаченных (взысканных) платежей, принятия решений о зачете (уточнении) платежей, предоставления информации, необходимой для уплаты денежных средств в Государственную информационную систему о государственных и муниципальных платежах (ГИС ГМП), принятия решений о признании безнадежной к взысканию задолженности.

Главными администраторами доходов нарушались требования порядка составления и ведения кассового плана исполнения федерального бюджета в части своевременности и формата представления информации. Нарушение сроков представления сведений допущено 33 главными администраторами доходов.

Выявлены факты нарушения сроков доведения правовых актов до территориальных органов и казенных учреждений, наделенных полномочиями администраторов доходов, а также до органов государственной власти субъектов Российской Федерации при передаче осуществления полномочий администраторов соответствующих доходов бюджетов бюджетной системы Российской Федерации.

Правовые акты 10 главных администраторов, регламентирующие порядок осуществления главными администраторами (администраторами) доходов бюджетных полномочий, имеют недостатки в части формирования перечня источников доходов бюджета, закрепляемых за администраторами доходов, в том числе его актуализации с учетом детализации по кодам подвидов доходов, а также полноты отражения бюджетных полномочий и положений, необходимых для реализации полномочий администратора доходов.

3.6. Ведение реестра источников доходов федерального бюджета в 2019 году осуществлялось Минфином России на основании перечня источников доходов, который сформирован не в полном объеме, что не соответствует требованиям постановления Правительства Российской Федерации от 31 августа 2016 г. № 868 «О порядке формирования и ведения перечня источников доходов Российской Федерации».

По состоянию на 31 декабря 2019 года в перечне источников доходов Российской Федерации, сформированный в подсистеме «Бюджетное планирование» ГИИС «Электронный бюджет», в полном объеме отсутствовали утвержденные реестровые записи по источникам доходов, администрируемые 13 главными администраторами доходов.

Информация, содержащаяся в перечне источников доходов, не только не позволяет в полном объеме определить правовые основания возникновения источника дохода бюджета, а также установить информацию о порядке исчисления, размерах, ставках, льготах, сроках и (или) об условиях уплаты обязательных платежей, являющихся источником дохода бюджета, но и содержит недостоверные сведения о нормативных правовых актах. По прочим неналоговым доходам выявлены источники доходов, по которым в сведениях о нормативных правовых актах указан Налоговый кодекс

Российской Федерации, в то время как положения Налогового кодекса Российской Федерации не распространяются на указанные доходы федерального бюджета.

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

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

На 1 января 2020 года совокупная задолженность по федеральным налогам и сборам с учетом пеней и штрафов (включая недоимку), таможенным платежам составила 1124,1 млрд рублей. Задолженность перед бюджетной системой Российской Федерации по федеральным налогам и сборам с учетом пеней и штрафов, администрируемых налоговыми органами, составила 1095,2 млрд рублей, в том числе недоимка – 338,3 млрд рублей; задолженность по уплате таможенных платежей – 28,9 млрд рублей, в том числе по пеням и штрафам – 7,3 млрд рублей.

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

По состоянию на 1 января 2020 года дебиторская задолженность по доходам, которая включает задолженность по неналоговым доходам, увеличилась по сравнению с 1 января 2019 года на 812,2 млрд рублей, или на 27,3 %, и составила 3791,5 млрд рублей.

Наибольшие суммы дебиторской задолженности по доходам сложились у ФНС России (25,7 % общей суммы дебиторской задолженности), Рослесхоза (24 %), Минобороны России (10,8 %), Росимущества (10 %), ФТС России и ФССП России (7,6 %).

В части улучшения качества администрирования доходов бюджетной системы Российской Федерации в 2019 году был разработан план мероприятий («дорожная карта») по улучшению администрирования доходов бюджетов бюджетной системы и повышению эффективности работы с дебиторской задолженностью по доходам на 2019 год, утвержденный Первым заместителем Председателя Правительства Российской Федерации – Министром финансов Российской Федерации А.Г. Силуановым 8 мая 2019 г. № 4118п-П13.

По представленной Минфином России информации (письмо от 9 июля 2020 г. № 23-00-05/59744), по состоянию на 1 июля 2020 года из 36 мероприятий «дорожной

карты», запланированных на 2019 год, выполнено в полном объеме 22 мероприятия, или 61,1%, не завершено выполнение 10 мероприятий, или 27,7%, по 2 мероприятиям, или 5,6%, срок исполнения не наступил, 2 мероприятия сняты с контроля.

Учитывая изложенное, Минфину России необходимо завершить в 2020 году реализацию всех мероприятий, предусмотренных в действующей «дорожной карте по доходам».

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

3.7.4. Дополнительные поступления могут быть получены в результате сокращения неэффективных льгот и преференций, принятия комплекса мероприятий в части сокращения теневого сектора экономики, повышения качества администрирования НДС, поступления (взыскания) в бюджетную систему Российской Федерации доначисленных платежей по итогам контрольных мероприятий налоговых органов, а также повышения эффективности администрирования доходов федерального бюджета в виде прибыли, приходящейся на доли в уставных (складочных) капиталах хозяйственных товариществ и обществ, или дивидендов по акциям, принадлежащим Российской Федерации и доходов от перечисления части прибыли ФГУП.

4. Расходы федерального бюджета

4.1. По итогам 2019 года сложился самый низкий уровень исполнения расходов федерального бюджета за последние 12 лет (94,2%). Объем неисполненных бюджетных ассигнований составил 1121,0 млрд рублей и увеличился по сравнению с 2018 годом на 342,7 млрд рублей, или на 44%.

Объем бюджетных ассигнований сводной росписи с изменениями превысил законодательно утвержденный объем на 846,0 млрд рублей, или на 4,6%, что выше соответствующего показателя 2018 года на 163,6 млрд рублей, или на 24% (682,4 млрд рублей).

Отмечается рост положительных изменений сводной бюджетной росписи на 111,5 млрд рублей, или на 3,7% (до 3134,2 млрд рублей), что свидетельствует о значительном перераспределении средств федерального бюджета в ходе его исполнения.

Неисполнение расходов федерального бюджета за 2008–2019 годы



Переходящие остатки бюджетных ассигнований на оплату государственных контрактов на поставку товаров, выполнение работ, оказание услуг на начало 2019 года по сравнению с объемом переходящих остатков на начало 2018 года увеличились на 29,7% и составили 357,1 млрд рублей. При этом по отдельным главным распорядителям средств федерального бюджета продление сроков по оплате контрактов на строительство объектов осуществлялось как в 2019 году, так и в 2018 году.

В 2019 году принято 57 решений о продлении главным распорядителям сроков завершения в 2019 году расчетов по неисполненным обязательствам 2018 года по государственным контрактам на поставку товаров, выполнение работ, оказание услуг в сумме 81,5 млрд рублей (в 2018 году Правительством Российской Федерации принято 61 решение на сумму 45,9 млрд рублей).

При этом Правительством Российской Федерации принято 34 решения по 24 главным распорядителям на общую сумму 63,9 млрд рублей, устанавливающих возможность

принятия бюджетных обязательств, связанных с поставкой товаров, выполнением работ и оказанием услуг, после 1 октября 2019 года (вплоть до декабря 2019 года) (в 2018 году Правительством Российской Федерации принято 19 решений по 15 главным распорядителям на общую сумму 52,2 млрд рублей).

Объем нераспределенных зарезервированных бюджетных ассигнований (открытая часть) составил 54,5 млрд рублей и увеличился по сравнению с 2018 годом на 9 % (2018 год – 49,97 млрд рублей).

4.2. Наибольший объем неисполненных бюджетных назначений (более 100 млрд рублей) установлен в 2019 году по следующим разделам бюджетной классификации: «Национальная экономика» – 252 212,7 млн рублей, или 8,2 % показателей, установленных сводной бюджетной росписи с учетом изменений, «Национальная оборона» – 236 013,8 млн рублей, или 7,3 %, «Общегосударственные вопросы» – 233 149,4 млн рублей, или 14,6 %.

На низком уровне (менее 90 %) исполнены расходы по 18 главным распорядителям средств федерального бюджета.

Наиболее низкий уровень исполнения расходов сложился по Минприроды России – 59,8 %, ФАДН России – 76 %, Минкомсвязи России – 77,1 %, Росавиации – 77,2 %, Росархиву – 77,4 %, ФАС России – 78,6 %.

4.3. Основными причинами, негативно повлиявшими на низкий уровень исполнения расходов (открытая часть), являются нераспределение средств резервных фондов, а также иным образом зарезервированных средств в связи с отсутствием решений Правительства Российской Федерации об их использовании (234 348,7 млн рублей, в том числе объем нераспределенных средств резервного фонда Правительства Российской Федерации составил 169 415,9 млн рублей); нарушение подрядными организациями сроков исполнения и иных условий контрактов (123 341,8 млн рублей); перечисление межбюджетных трансфертов в пределах сумм, необходимых для оплаты денежных обязательств по расходам получателей средств бюджета субъекта Российской Федерации, внебюджетного фонда (48 903,6 млн рублей); уменьшение расходов на обслуживание государственного долга Российской Федерации (46 970,2 млн рублей); отсутствие проектно-сметной документации, длительные сроки разработки и экспертизы проектно-сметной документации в связи со сложностью проектирования объекта, необходимость корректировки проектно-сметной документации, отсутствие положительного заключения государственной экспертизы (37 166,1 млн рублей), непредставление имущественного взноса Российской Федерации в публично-правовую компанию «Фонд защиты прав граждан-участников долевого строительства» для осуществления мероприятий по финансированию завершения строительства объектов незавершенного строительства – многоквартирных домов (35 450,7 млн рублей), поздние сроки утверждения нормативных правовых актов, определяющих порядок предоставления бюджетных средств (субсидий), а также поздние сроки заключения соглашений с получателями (35 020,5 млн рублей) и другие.

Наименование	Рз	Кассовое исполнение расходов федерального бюджета за 2018 г.	Сводная бюджетная роспись с учетом изменений	Кассовое исполнение расходов федерального бюджета за 2019 г.	Объем неисполненных расходов за 2019 г.	Уровень исполнения
1	2	3	4	5	6	7
Общегосударственные вопросы	01	1 257 118,7	1 596 688,7	1 363 539,3	233 149,4	85,4
Национальная оборона	02	2 827 008,4	3 233 460,6	2 997 446,8	236 013,8	92,7
Национальная безопасность и правоохранительная деятельность	03	1 971 582,5	2 182 814,8	2 083 237,6	99 577,2	95,4
Национальная экономика	04	2 402 088,0	3 079 289,5	2 827 076,8	252 212,7	91,8
Жилищно-коммунальное хозяйство	05	148 786,3	336 899,7	282 177,2	54 722,5	83,8
Охрана окружающей среды	06	115 978,2	215 520,6	197 553,2	17 967,4	91,7
Образование	07	722 619,3	887 444,9	826 506,7	60 938,3	93,1
Культура, кинематография	08	94 850,3	139 419,9	122 370,6	17 049,3	87,8
Здравоохранение	09	537 311,5	745 960,4	712 974,9	32 985,5	95,6
Социальная политика	10	4 581 795,4	4 899 584,0	4 882 820,4	16 763,6	99,7
Физическая культура и спорт	11	64 019,6	89 044,8	81 405,4	7 639,4	91,4
Средства массовой информации	12	88 448,7	103 586,7	103 499,9	86,8	99,9
Обслуживание государственного и муниципального долга	13	805 974,6	777 739,0	730 768,8	46 970,1	94,0
Межбюджетные трансферты общего характера бюджетам бюджетной системы Российской Федерации	14	1 095 421,3	1 048 042,7	1 003 139,6	44 903,1	95,7
Всего:		16 713 002,7	19 335 496,4	18 214 517,5	1 120 978,9	94,2

4.4. Несмотря на значительный объем неисполненных расходов федерального бюджета за 2019 год, дебиторская задолженность по выданным авансам увеличилась за 2019 год на 248,5 млрд рублей, или на 6,6 %, и на 1 января 2020 года составила 4 000,1 млрд рублей, или 22 % кассовых расходов федерального бюджета за 2019 год. Объем просроченной дебиторской задолженности по авансовым перечислениям увеличился на 42,2 млрд рублей, или на 10,4 %, и на 1 января 2020 года составил 448,4 млрд рублей.

Анализ динамики дебиторской задолженности по расходам показывает, что за 2008–2017 годы темпы ее прироста значительно превышали темпы прироста расходов федерального бюджета. В 2018 году объемы дебиторской задолженности по расходам снизились, в 2019 году темпы прироста дебиторской задолженности по расходам составили 6,4 %, темпы прироста расходов федерального бюджета – 9 %.

Наибольшая дебиторская задолженность по выданным авансам образовалась у Минобороны России (более 50 % общего объема), ГК «Роскосмос» (более 6 %), Минпромторга России (4,5 %), ГК «Росатом» (около 2 %).

По результатам проведенного анализа дебиторской задолженности по расходам федерального бюджета можно сделать вывод, что рост дебиторской задолженности в основном наблюдается по государственным контрактам, в том числе с длительным производственным циклом исполнения, условиями которых предусмотрены авансовые платежи до 100 % их суммы.

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

Бюджетные полномочия отдельными главными распорядителями средств федерального бюджета исполнялись не в полном объеме, в том числе в части подготовки порядка составления, утверждения и ведения бюджетной сметы (Минтранс России, Росморречфлот, Росжелдор, Минприроды России, Росстат, Минэнерго России, Генеральная прокуратура Российской Федерации), формирования перечня подведомственных распорядителей и получателей бюджетных средств (ФСИН России, Россотрудничество, Росаккредитация), порядка ведения бюджетной росписи (Росмолодежь, Генеральная прокуратура Российской Федерации, ФСИН России).

4.6. Предусмотренный первоначально объем резервного фонда Правительства Российской Федерации (50,0 млрд рублей) был увеличен при внесении изменений в федеральный бюджет на 28,4 % (на 14,2 млрд рублей), а также в ходе исполнения федерального бюджета в установленном бюджетным законодательством порядке более чем в 4,6 раза (на 295,5 млрд рублей).

В соответствии с распоряжениями Правительства Российской Федерации распределение составило 190,3 млрд рублей, или 52,9 % объема, предусмотренного сводной росписью с изменениями (359,7 млрд рублей).

Объем нераспределенных средств резервного фонда Правительства Российской Федерации по итогам 2019 года составил 169,4 млрд рублей (в 2018 году – 99,2 млрд рублей).

4.7. В 2019 году полномочия по ведению бюджетного учета и формированию бюджетной отчетности 11 главных распорядителей средств федерального бюджета, из 13 осуществлялось Федеральным казначейством (его территориальными органами, подведомственными учреждениями) на основании части 5 статьи 6 Федерального закона от 28 ноября 2018 г. № 457-ФЗ «О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации» и пункта 18 постановления Правительства Российской Федерации от 25 декабря 2018 г. № 1664 «Об особенностях реализации Федерального закона «О федеральном бюджете на 2019 год и на плановый период 2020 и 2021 годов» (далее – централизуемые полномочия). Централизуемые полномочия Минпромторга России Федеральным казначейством (его территориальными органами, подведомственными учреждениями) не осуществлялись, полномочия Минфина России осуществлялись не в полном объеме.

В рамках осуществления централизуемых полномочий Федеральным казначейством в 2019 году было обеспечено ведение бюджетного учета, формирование и представление бюджетной (бухгалтерской) отчетности 225 субъектов централизованного учета, проинвентаризирована дебиторская задолженность на сумму 1.1 трлн рублей в территориальных органах Росимущества и Роструда, устранены расхождения с данными налогового учета у 70 субъектов централизованного учета по задолженности по налоговым платежам, сократился объем расхождений между данными реестра федерального имущества и данными бухгалтерского учета (в 2018 году расхождение составляло 5 трлн рублей в 2019 году – 0,5 трлн рублей).

В ходе проверки было установлено, что Федеральное казначейство принимает на себя не все функции бухгалтерского учета. Федеральные органы исполнительной власти формируют и несут ответственность за первичные документы. Установлено, что не все первичные документы, иная информация федеральными органами исполнительной власти вносятся и заверяются ЭЦП в ГИИС «Электронный бюджет». В связи с этим выявлены случаи неотражения отдельных фактов хозяйственной жизни в учете и отчетности главных распорядителей (Минвостокразвития России, Росалкогольрегулирования, Минобрнауки России, Минпросвещения России, Минэкономразвития России, Росимущество, Минкомсвязи России).

Кроме того, установлено, что при осуществлении Федеральным казначейством централизуемых полномочий в 2019 году не было обеспечено единство методологии и учетной политики в связи с поздним принятием приказа Минфина России, устанавливающего требование о составлении единой учетной политики при централизации учета.

5. Государственные программы

5.1. Как и в предыдущие годы, сформированные на 2019 год госпрограммы содержали системные недостатки, на которые обращала внимание Счетная палата, в том числе отсутствие показателей или несоответствие их значений показателям Указов Президента Российской Федерации от 7 мая 2012 года и от 7 мая 2018 года № 204, несоответствие документам стратегического планирования, неконкретность целей, несогласованность целей и задач, слабовыраженная или заниженная динамика показателей, значительное их количество (1931 показатель). Данные факты свидетельствуют о недостаточном качестве планирования госпрограмм.

5.2. При формировании Сводного годового доклада о ходе реализации и оценке эффективности госпрограмм за 2019 год Минэкономразвития России применялась методика с учетом особенностей формирования Сводного годового доклада за 2019 год, по которым Счетной палатой отмечались серьезные недостатки, главным из которых являлось исключение из общей оценки показателей, по которым ответственным исполнителем госпрограмм не представлены фактические значения. В действующей редакции методики, степень достижения плановых значений показателей, по которым не было представлено фактическое значение, считалась равной 0. Кроме того, Счетная палата не поддерживает применение коэффициента 0,7 при расчете выполнения показателей в случае представления прогнозных (предварительных) показателей вместо фактических.

По мнению Счетной палаты, данные подходы фактически приводят к завышению выполнения показателей госпрограмм и итоговых интегральных оценок эффективности госпрограмм в связи с установкой высокого весового коэффициента оценки показателей на уровне госпрограмм (0,7).

Так, по данным Минэкономразвития России, из 10 показателей (индикаторов) уровня госпрограммы «Экономическое развитие и инновационная экономика» по 5 показателям (индикаторам) (50 %) фактические значения не приведены. Вместе с тем указанная госпрограмма отнесена к высокой степени эффективности (степень достижения показателей уровня госпрограммы оценена на уровне 100 %). В случае применения подходов действующей методики (без учета особенностей на 2019 год) интегральная оценка по указанной госпрограмме соответствовала 58 % (низкая степень эффективности) (степень достижения показателей уровня госпрограммы – 45,8 %).

Аналогичная ситуация характерна и для госпрограммы «Информационное общество» (из 10 показателей уровня госпрограммы отчетные данные не представлены по 6 показателям (60 %). Вместе с тем указанная госпрограмма также отнесена к высокой степени эффективности (степень достижения показателей уровня

госпрограммы – 98,8 %). В случае применения подходов действующей методики (без учета особенностей на 2019 год) интегральная оценка по указанной госпрограмме соответствовала 54,1 % (низкая степень эффективности) (степень достижения показателей уровня госпрограммы – 38 %).

Установлено наличие 353 показателей, не имеющих фактическое значение либо имеющих предварительную оценку (18,3 % общего количества показателей, по которым предусмотрены плановые значения на 2019 год). По 19 госпрограммам из 39 (48,7 %) доля таких показателей превышает 10 % (346 показателей) в общем объеме показателей.

Кроме того, при оценке эффективности оценивается только уровень кассового исполнения федерального бюджета и не принимается во внимание оценка качества управления дебиторской задолженностью по расчетам по авансовым платежам, уровень ввода объектов капитального строительства, не установлены критерии определения весовых коэффициентов оценки эффективности госпрограмм.

5.3. В течение 2019 года бюджетные ассигнования (открытая часть) на реализацию 42 госпрограмм федеральными законами о внесении изменений в федеральный закон о федеральном бюджете, сводной бюджетной росписью с изменениями в целом увеличены на 956,5 млрд рублей, или на 2,4 %. Показатели госпрограмм не корректировались. Объем неисполненных назначений по госпрограммам (открытая часть) составил 693,6 млрд рублей, или 5,8 % показателя сводной бюджетной росписи с изменениями.

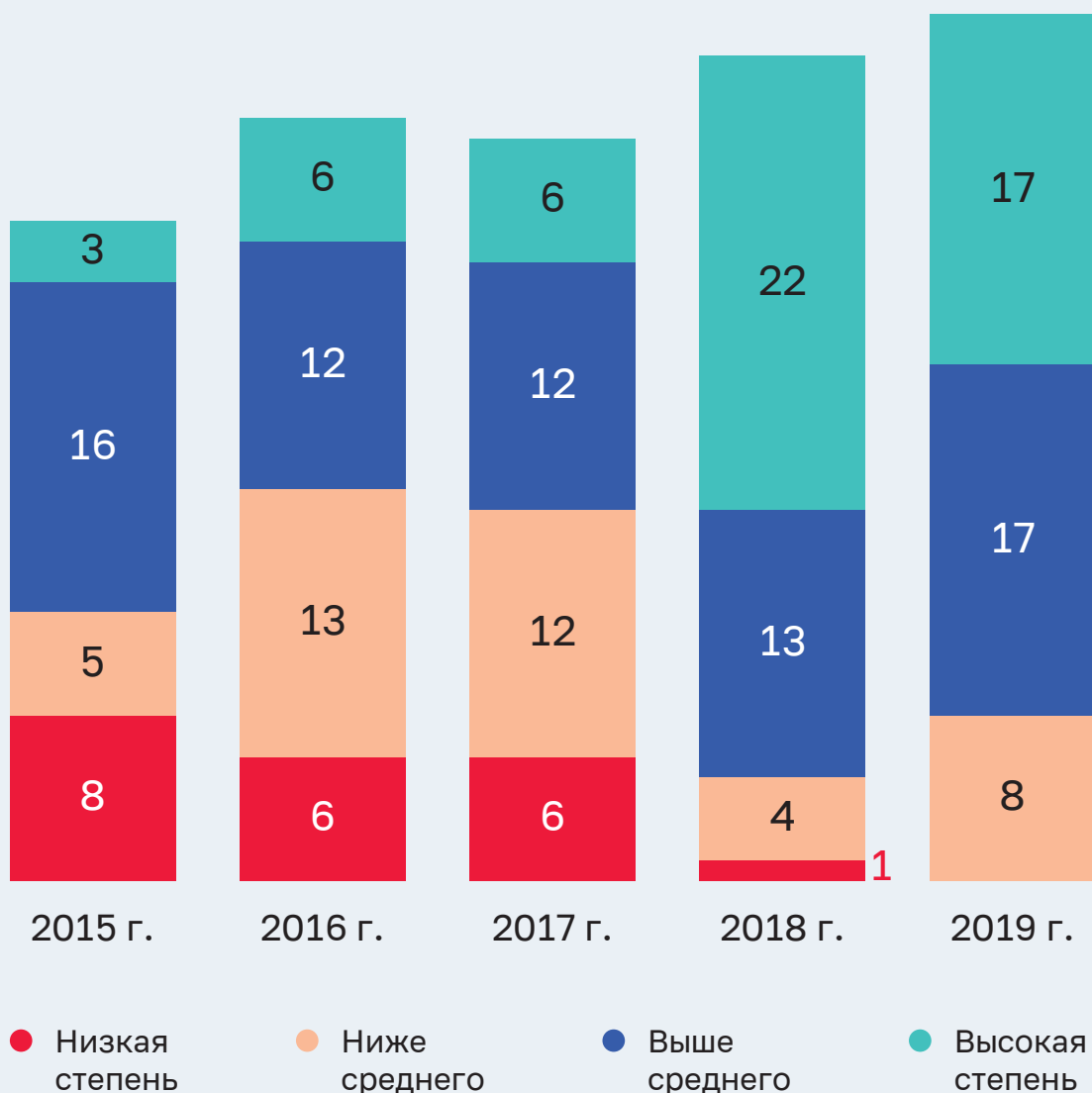
По состоянию на 1 января 2019 года на низком уровне (менее 90 %) исполнены расходы (открытая часть) по 12 госпрограммам (обеспечение доступным и комфортным жильем, развитие Крыма, Арктической зоны, культуры и туризма, образования, фармацевтической и медицинской промышленности, судостроения и техники для освоения шельфовых месторождений, воспроизводство и использование природных ресурсов, управление государственными финансами, реализация государственной национальной политики, охрана окружающей среды, космическая деятельность).

Отмечается низкий уровень кассового исполнения по направлениям «Эффективное государство», «Сбалансированное региональное развитие» и «Инновационное развитие и модернизация экономики».

5.4. По результатам оценки Минэкономразвития России в Сводном годовом докладе «высокая эффективность реализации» (свыше 95 %) установлена по 17 госпрограммам (40,5 % общего количества госпрограмм), «эффективность реализации выше среднего уровня» (от 80 % до 94,9 %) – по 17 госпрограммам (40,5 %), «эффективность реализации ниже среднего уровня» (от 65 % до 79,9 %) – по 8 госпрограммам (19 %). Ни по одной госпрограмме не установлена низкая степень эффективности.

Эффективность реализации госпрограмм в 2015–2019 годах

количество госпрограмм



5.5. По результатам оценки Счетной палаты средний уровень эффективности установлен по 20 госпрограммам, или 47,6 % общего количества госпрограмм (в 2018 году – по 21 госпрограмме, или 52,5 %), низкий уровень эффективности – по 11 госпрограммам, или 26,2 % (в 2018 году – по 5 госпрограммам, или 12,5 %).

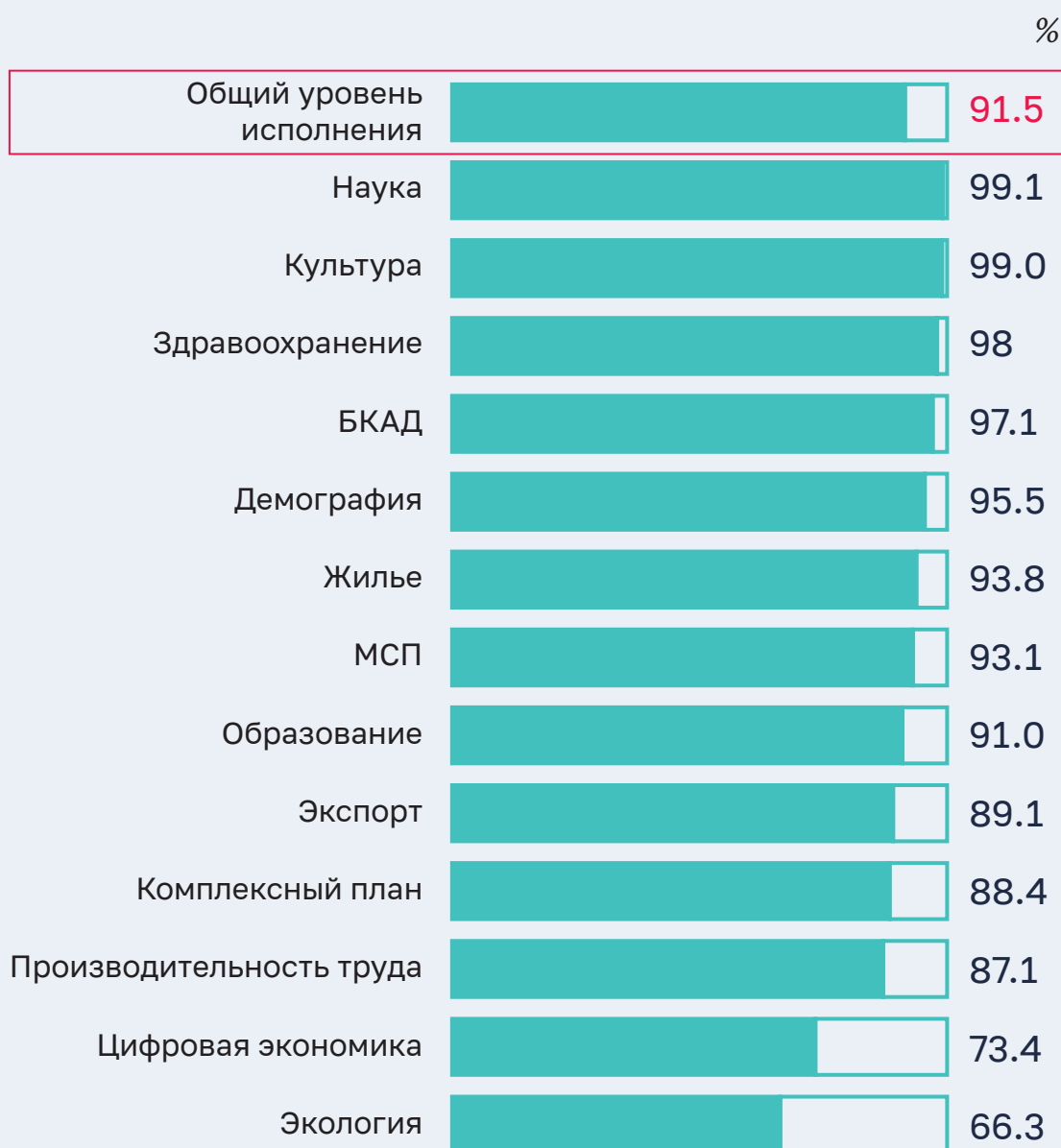
Не подлежали оценке эффективности 11 госпрограмм, или 26,2 % (в 2018 году – 14 госпрограмм, или 35 %), у которых доля показателей, не имевших фактического значения, в общем объеме показателей превышает 10 %.

6. Национальные проекты (программы)

По состоянию на 1 января 2020 года расходы на реализацию нацпроектов и комплексного плана исполнены в сумме 1 601,8 млрд рублей, или 91,5 % показателя сводной росписи с изменениями, что на 2,7 процентного пункта ниже среднего уровня исполнения расходов федерального бюджета (94,2 %).

Информация об уровне исполнения бюджетных ассигнований на реализацию нацпроектов и комплексного плана приведена на следующей диаграмме.

Уровень исполнения расходов на реализацию национальных проектов



Объем неисполненных назначений составил 148,2 млрд рублей, или 8,5 %. На низком уровне (менее 90 %) исполнены расходы по 4 нацпроектам («Экология», «Цифровая экономика Российской Федерации», «Производительность труда и поддержка занятости», «Международная кооперация и экспорт») и комплексному плану. Не осуществлялось исполнение расходов по федеральному проекту «Внедрение наилучших доступных технологий» нацпроекта «Экология». Расходы на закупку товаров (работ, услуг) в рамках нацпроектов составили 87,5 % показателя сводной росписи с изменениями, на предоставление межбюджетных трансфертов бюджетам субъектов Российской Федерации – 89,2 %.

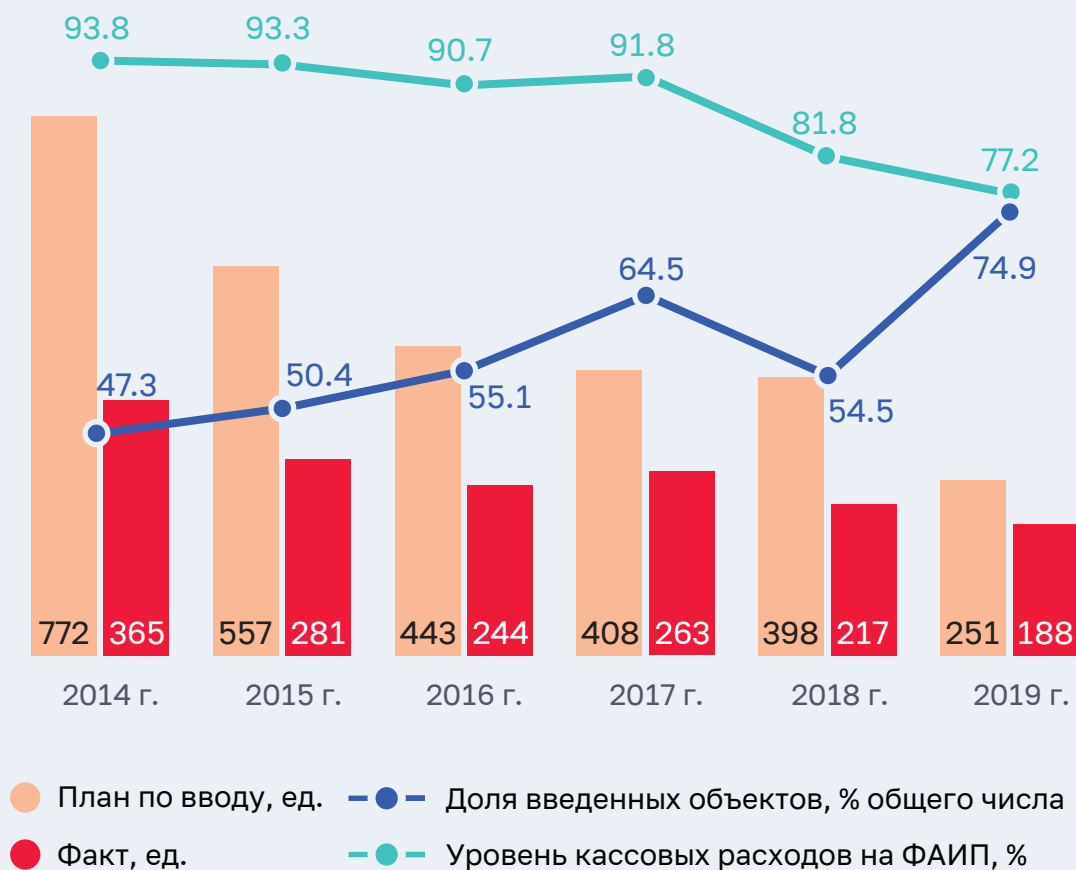
При реализации национальных и федеральных проектов отмечаются недостатки, связанные не только с низким уровнем исполнения расходов на их реализацию, но и с нарушением сроков и (или) недостижением результатов и показателей, формированием значительного количества запросов на изменение паспортов национальных и федеральных проектов, предусматривающих корректировку показателей и результатов, перераспределение их финансового обеспечения. Показатели, ресурсное обеспечение и ожидаемые результаты федеральных проектов не всегда взаимосвязаны (например, федеральный проект «Комплексная система обращения с твердыми коммунальными отходами» нацпроекта «Экология»). По ряду федеральных проектов отмечаются случаи, когда при практически полном исполнении бюджетных ассигнований не достигнуты плановые значения показателей (например, федеральные проекты «Укрепление общественного здоровья» и «Финансовая поддержка семей при рождении детей» нацпроекта «Демография»).

7. Федеральная адресная инвестиционная программа

7.1. В ФАИП включаются объекты, не обеспеченные утвержденной проектной документацией с положительным заключением государственной экспертизы, нормативными правовыми актами, а также мероприятия (укрупненные инвестиционные проекты), по которым отсутствует пообъектная детализация. Объем бюджетных ассигнований на объекты без проектной документации на 1 января 2019 года составил 39,9 млрд рублей, без пообъектной детализации – 93,4 млрд рублей, без необходимых нормативных правовых актов – 141,8 млрд рублей, что в общей сумме составило 275,1 млрд рублей, или 40,9 % объема финансирования ФАИП.

Включение в ФАИП таких объектов и мероприятий приводит к увеличению (срыву) сроков или невозможности осуществления строительства, перераспределению или сокращению значительных объемов средств федерального бюджета, предусмотренных на реализацию ФАИП.

Динамика ввода в эксплуатацию объектов ФАИП и расходов на ее реализацию



7.2. Уровень кассового исполнения расходов на реализацию ФАИП по итогам 2019 года является самым низким за 20 лет (77,2 % объема лимитов бюджетных обязательств). Объем неисполнения указанных расходов составил 192,6 млрд рублей, что на 58,1 млрд рублей, или на 43,2 %, больше, чем в 2018 году (134,5 млрд рублей).

На уровне ниже 50 % исполнены расходы на реализацию ФАИП Росрыболовством, ФСИН России, ФМБА России, Росреестром, ФССП России, Росархивом, Минпросвещения России, управлением делами Президента Российской Федерации, Росжелдором и Минкультуры России. Кроме того, в полном объеме не исполнены расходы на реализацию ФАИП Роскомнадзором.

Кассовые расходы на реализацию ФАИП на уровне ниже 50 % исполнены по госпрограммам по развитию рыбохозяйственного комплекса, юстиции, фармацевтики и медицины, образования, по информационному обществу.

7.3. Остаются низкими темпы строительства и ввода в эксплуатацию объектов ФАИП. В 2019 году не введены в эксплуатацию 188 объектов, или 74,9 % общего количества объектов, подлежащих вводу (в 2018 году – 181 объект, или 45,5 %).

В 2019 году не введены в установленный срок такие значимые объекты, как реконструкция железнодорожного пути перегона Керчь Южная – Аршинцево, электрификация на переменном токе участка транспортного перехода через Керченский пролив – Багерovo Росжелдора, строительство и реконструкция объектов аэропортов «Домодедово», Оссора, аэропортового комплекса «Большое Савино» Росавиации, республиканских больниц в республиках Северная Осетия – Алания и Калмыкия Минздрава России, строительство спортивно-культурного центра в Республике Тыва и центра водных и гребных видов спорта в с. Яксатово Минспорта России.

7.4. Систематическое продление сроков завершения расчетов по оплате государственных контрактов на строительство (реконструкцию) объектов ФАИП по неисполненным обязательствам предыдущего года свидетельствует о недостатках в планировании и осуществлении бюджетных инвестиций и создает риски необоснованного увеличения объемов незавершенного строительства.

В 2019 году Правительством Российской Федерации издано 33 распоряжения, устанавливающие иной срок завершения расчетов по оплате государственных контрактов на строительство (реконструкцию) объектов ФАИП по неисполненным обязательствам 2018 года, на сумму 51,9 млрд рублей, из них со сроками завершения расчетов до 25 декабря 2019 года 29 распоряжений. По отдельным объектам Росавиации и ФМБА России сроки завершения расчетов предыдущего года продлевались Правительством Российской Федерации три года подряд.

Основными причинами продления сроков завершения расчетов по оплате контрактов на строительство (реконструкцию) объектов ФАИП по неисполненным обязательствам предыдущего года, по оценке Счетной палаты, являются: несоблюдение подрядными организациями обязательств по государственным контрактам, необходимость корректировки разработанной проектной документации, проведение необходимых процедур размещения заказов на выполнение работ в связи с расторжением контрактов с подрядными организациями, длительные сроки внесения изменений в нормативные правовые акты, нерешенные вопросы с освобождением зон размещения объектов и оформлением земельных участков под строительство, увеличение сроков выполнения работ, доставки материалов и оборудования.

7.5. Несмотря на принимаемые Правительством Российской Федерации меры, общий объем незавершенного строительства на федеральном уровне на 1 января 2020 года составил 2 142,8 млрд рублей и снизился за год на 229,7 млрд рублей, или на 9,7 %. Количество объектов незавершенного строительства по 62 главным распорядителям средств федерального бюджета составило 14,5 тыс. объектов, и увеличилось

по сравнению с 2018 годом на 1,7 тыс. объектов, или на 13,5 %. Из них по 28,4 % (4,1 тыс. объектов) строительство объектов не начиналось, по 15,9 % (2,3 тыс. объектов) приостановлено в основном без консервации, по 12,2 % (1,8 тыс. объектов) информация отсутствует. Наибольшие объемы незавершенного строительства числятся у Минобороны России и Росавтодора.

Кроме того, на учете у федеральных автономных и бюджетных учреждений на 1 января 2020 года числятся вложения в 2,6 тыс. объектов незавершенного строительства в сумме 142,9 млрд рублей, что на 20,4 млрд рублей, или на 16,6 %, больше, чем на 1 января 2019 года (122,5 млрд рублей).

По оценке Счетной палаты, общий объем незавершенного строительства на уровне субъектов Российской Федерации по состоянию на 1 января 2020 года составил 2 951,6 млрд рублей и увеличился за 2019 год на 60,6 млрд рублей, или на 2,1 %. Количество объектов незавершенного строительства составило 60,1 тыс. объектов и увеличилось по сравнению с 2018 годом на 1,6 тыс. объектов, или на 2,7 %.

Таким образом, системные недостатки при формировании и реализации ФАИП в 2019 году не устранены.

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

8.1. Неисполнение в полном объеме расходов федерального бюджета на предоставление целевых субсидий юридическим лицам в 2019 году (64 370,7 млн рублей, или 7 % показателей, установленных сводной бюджетной росписью с учетом изменений) связано в основном с предоставлением получателями субсидий некорректного (неполного) пакета документов для осуществления выплат, отсутствием потребности юридических лиц в получении целевых средств, а также с поздним принятием нормативных правовых актов, регулирующих предоставление целевых средств и заключением соглашений с юридическими лицами, а также предоставлением средств в конце года.

Структура взносов в уставные капиталы акционерных обществ, имущественных взносов в государственные корпорации (компании) и субсидий юридическим лицам за 2019 год



По итогам 2019 года установлены факты предоставления субсидий юридическим лицам с нарушением положений нормативных правовых актов, определяющих правила их предоставления.

Отдельные соглашения о предоставлении субсидий из федерального бюджета юридическим лицам, заключенные главными распорядителями в 2019 году, не содержали ряда обязательных требований, установленных нормативными актами, в том числе, не утверждались значения результатов предоставления субсидии, обязанность по осуществлению оценки их достижения, не предусматривалось право главного распорядителя на применение к получателю штрафных санкций в случае не достижения значений результатов и иных показателей предоставления субсидии.

8.2. Неисполнение расходов федерального бюджета на предоставление взносов в уставные капиталы акционерных обществ, имущественных взносов Российской Федерации в государственные корпорации (государственную компанию), публично-правовым компаниям, субсидий на выполнение возложенных полномочий и осуществление деятельности государственных корпораций (государственной компании) в 2019 году составило 51,0 млрд рублей, или 7,3 % показателей, установленных сводной бюджетной росписью с учетом изменений.

По результатам контрольных мероприятий Счетной палаты установлено, что планирование расходов, осуществляемых в форме взносов в уставные капиталы акционерных обществ, имущественных взносов Российской Федерации и субсидий государственным корпорациям (государственной компании), при формировании федерального закона о федеральном бюджете и при внесении изменений в федеральный закон о федеральном бюджете на текущий финансовый год осуществлялось при отсутствии финансово-экономического обоснования потребности в бюджетных ассигнованиях, без учета остатков бюджетных ассигнований, предоставленных из федерального бюджета в предыдущие годы.

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

Общий объем временно свободных средств государственных корпораций и государственной компании по состоянию на 1 января 2020 года составил порядка 184 млрд рублей (на 1 января 2019 года – порядка 140 млрд рублей). При этом доходы государственных корпораций и государственной компании от инвестирования временно свободных средств за 2019 год составили около 8,4 млрд рублей (за 2018 год – порядка 6 млрд рублей).

8.3. В общем объеме предоставленных субсидий юридическим лицам наибольший объем бюджетных ассигнований направлен на реализацию мероприятий в рамках разделов бюджетной классификации расходов «Национальная экономика» (491,3 млрд рублей, или 57,4 % общего объема предоставленных субсидий), «Охрана окружающей среды» (144,2 млрд рублей, или 16,8 %), «Средства массовой информации» (98,3 млрд рублей, или 11,5 %).

В рамках развития национальной экономики наибольший объем предоставленных субсидий приходится на другие вопросы в области национальной экономики (260,4 млрд рублей, или 30,4 %), сельское хозяйство и рыболовство (87,7 млрд рублей, или 10,2 %), транспорт (86,5 млрд рублей, или 10,1 %).

9. Контрактуемые расходы

Объем неисполнения расходов федерального бюджета по государственным контрактам на закупку товаров, работ и услуг для государственных нужд (далее – контрактуемые расходы) в 2019 году составил 421,9 млрд рублей, или 8 % лимитов бюджетных обязательств, что на 36,7 млрд рублей, или на 9,5 %, больше, чем в 2018 году.

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

По итогам 2019 года выявлено 299 нарушений законодательства о контрактной системе в сфере закупок и закупках отдельных видов юридических лиц, из которых более 60 % – нарушения в части непредставления, несвоевременного представления информации для включения в реестр контрактов, нарушения при организации и проведении ведомственного контроля в сфере закупок в отношении подведомственных заказчиков, нарушения условий реализации контрактов (договоров), в том числе сроков реализации, включая своевременность расчетов по контракту (договору) и другие нарушения.

Характерными нарушениями законодательства о контрактной системе в сфере закупок, выявленными по итогам проверок за 2019 год на сумму 24,0 млрд рублей, являются нарушения при выборе способа определения поставщика (подрядчика, исполнителя), нарушения при обосновании и определении начальной (максимальной) цены контракта (договора), заключаемого с единственным поставщиком, внесение изменений в контракт (договор) с нарушением требований, установленных законодательством, и другие.

10. Субсидии на финансовое обеспечение выполнения государственного задания, субсидии на иные цели

В 2019 году установлены факты включения отдельных услуг (работ), не предусмотренных учредительными документами, в государственные задания ряда учреждений (Минтруд России, МИД России, Минпросвещение России), нарушения порядка определения нормативных затрат и порядка расчета финансового обеспечения выполнения государственного задания (Минсельхоз России, МЧС России, Минфин России, Минтруд России, МИД России, Минпросвещение России, Минздрав России, Ростехнадзор, ФМБА России, РАН, МГУ имени М.В. Ломоносова, Росмолодежь, Росморречфлот), использования некорректных коэффициентов платной деятельности или их неприменения (Минкультуры России, Минтруд России, Росавтодор, Госкорпорация «Роскосмос»). Также установлены нарушения порядка перечисления субсидии (Минпромторг России, Минэнерго России, Минздрав России, МЧС России, Минкомсвязь России, Росстат, ФГБОУ ВО «Российская академия народного хозяйства и государственной

службы при Президенте Российской Федерации)), нарушение сроков представления отчета о выполнении государственного задания (Минюст России, Росжелдор).

В ходе контрольных мероприятий установлено отсутствие единого подхода к определению коэффициентов выравнивания, при применении которых объемы бюджетных ассигнований на 2019 год на финансовое обеспечение выполнения государственных заданий, рассчитанных на основании нормативных затрат, в отдельных случаях были увеличены или существенно уменьшены.

По учреждениям 2-х главных распорядителей средств федерального бюджета и по ФГБОУ ВО «Московский государственный университет имени М.В. Ломоносова» государственные задания выполнены менее 90 % установленных плановых показателей, по учреждениям 36 главных распорядителей и ФГБОУ ВО «Российская академия живописи, ваяния и зодчества Ильи Глазунова» государственные задания выполнены в пределах от 90 % до 105 %, по учреждениям 5 главных распорядителей и ФГБУК «Государственный академический Большой театр России» государственные задания выполнены свыше 105 %.

По отдельным государственным услугам (работам) установлены факты значительного перевыполнения плановых показателей государственного задания (от 25 % до 86,5 раз), что свидетельствует о недостаточно качественном планировании.

Общий объем средств бюджетных и автономных учреждений и их остатки в 2016–2019 гг.						
Наименование показателя	2016 г.	2017 г.	2018 г.	2019 г.	Увеличение/ уменьшение в 2019 г. по сравнению с 2018 г.	
					млрд рублей	в %
Итого объем средств бюджетных и автономных учреждений	1 653,1	1 698,5	1 931,7	2 164,5	232,8	12,1
Итого остаток на конец года	186,0	229,5	249,7	308,0	58,3	23,3
Субсидии из федерального бюджета	979,2	984,6	1 154,6	1 294,3	139,7	12,1
Субсидии на финансовое обеспечение государственного задания на оказание государственных услуг (выполнение работ)	771,0	747,2	901,2	977,2	76,0	8,4
остаток на конец года	22,3	32,0	32,2	50,9	18,7	58,1
Субсидии на иные цели	192,6	219,5	222,1	281,3	59,2	26,7
остаток на конец года	45,1	61,6	54,1	58,4	4,3	7,9
Субсидии на осуществление капитальных вложений и приобретение объектов недвижимого имущества	15,6	17,9	31,3	35,8	4,5	14,4
остаток на конец года	10,3	10,1	18,0	31,3	13,3	73,9

Общий объем средств бюджетных и автономных учреждений и их остатки в 2016–2019 гг.

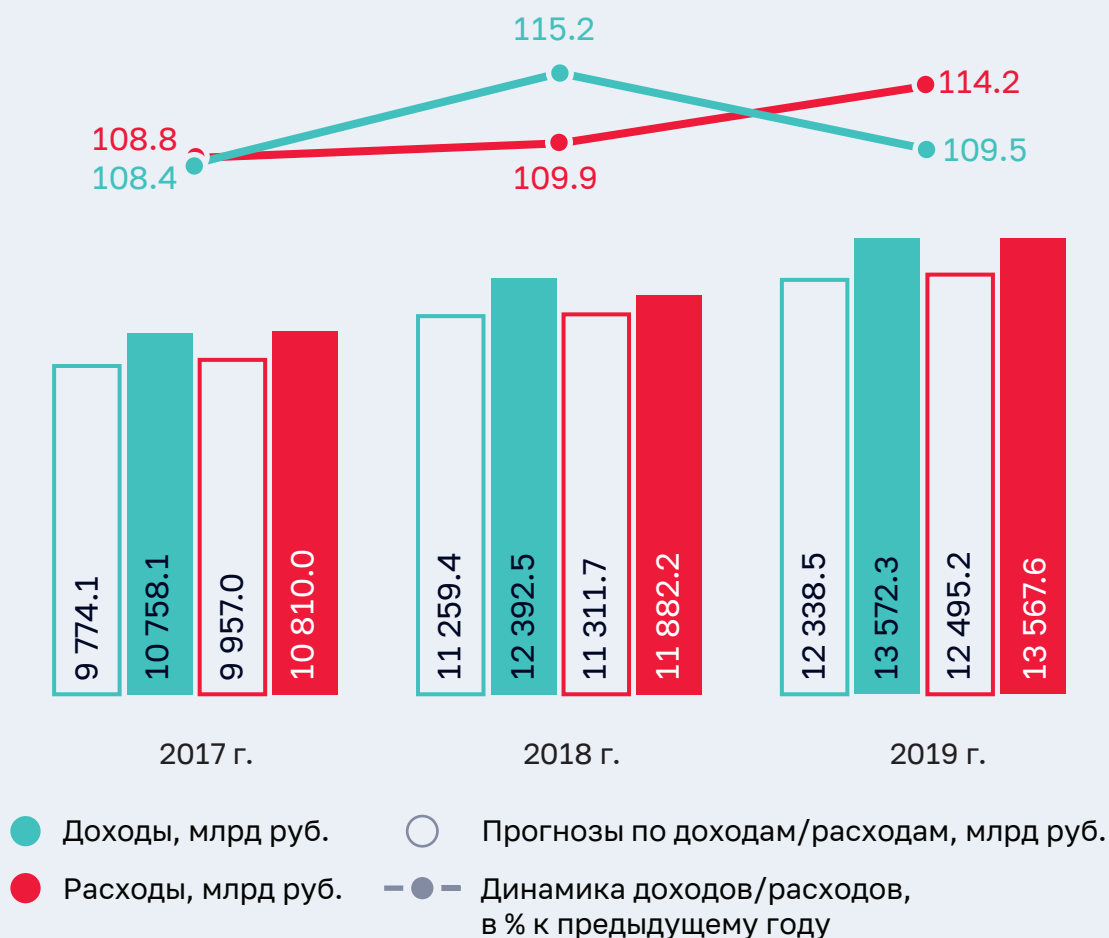
Наименование показателя	2016 г.	2017 г.	2018 г.	2019 г.	Увеличение/ уменьшение в 2019 г. по сравнению с 2018 г.	
					млрд рублей	в %
Поступления от приносящей доход деятельности	600,3	635,1	681,0	752,6	71,6	10,5
остаток на конец года	91,6	108,1	123,6	142,3	18,7	15,1
Средства по обязательному медицинскому страхованию	73,6	78,8	96,1	117,6	21,5	22,4
остаток на конец года	10,7	11,1	12,6	13,8	1,2	9,5
остаток средств во временном распоряжении	6,0	6,6	9,2	11,3	2,1	22,8

11. Межбюджетные трансферты бюджетам других уровней бюджетной системы Российской Федерации

11.1. Ежегодно первоначально запланированный субъектами Российской Федерации прогноз расходов значительно отличается от показателей уточненной сводной бюджетной росписи. Так, в 2017 – 2019 годах увеличение по расходам составило около 1,0 - 1,5 трлн рублей (в 2019 году – 1,5 трлн рублей).

При этом ежегодно увеличиваемые субъектами Российской Федерации показатели по расходам не исполняются. На протяжении последних 3 лет кассовые расходы консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации ниже показателей сводной бюджетной росписи с изменениями на 500 - 750 млрд рублей (4 – 5,5%) и отклоняются от прогноза основных параметров консолидированного бюджета Российской Федерации на соответствующий год на 500 – 1100 млрд рублей. Это свидетельствует о недостаточно качественном бюджетном планировании расходов консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации. Так, в 2019 году кассовые расходы консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации ниже показателей сводной бюджетной росписи с изменениями на 753,2 млрд рублей, или на 5,3%, и выше прогноза основных параметров консолидированного бюджета Российской Федерации на 1072,4 млрд рублей, или на 8,6%.

Динамика доходов и расходов консолидированных бюджетов регионов



Дефицит (профицит) консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации в 2017-2019 гг., млрд рублей

Показатель	2017 г.	2018 г.	2019 г.
Прогноз	-182,9	-52,3	-156,7
Исполнение	-51,9	510,3	4,7

В 2019 году консолидированные бюджеты субъектов Российской Федерации исполнены с профицитом в сумме 4,7 млрд рублей (первоначально прогнозировался дефицит в сумме 156,7 млрд рублей). Количество субъектов Российской Федерации, исполнивших консолидированный бюджет с профицитом, уменьшилось

до 50 регионов (2018 год – 70 регионов). Консолидированные бюджеты 35 субъектов Российской Федерации исполнены с дефицитом (2018 году – 15 регионов).

По-прежнему прослеживается тенденция осуществления наибольшей части годовых расходов в IV квартале.

11.2. Сохраняется значительная зависимость региональных бюджетов от предоставления финансовой помощи из федерального бюджета.

Так, доходы 25 субъектов Российской Федерации более чем на 40 % сформированы за счет безвозмездных поступлений от других бюджетов бюджетной системы Российской Федерации, из них у 8 регионов указанная доля составляет свыше 60 %.

11.3. В 2019 году 25 главными распорядителями были допущены факты несоблюдения положений постановлений Правительства Российской Федерации, регулирующих предоставление межбюджетных трансфертов из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации.

Так, распределение не всех дотаций на поддержку мер по обеспечению сбалансированности бюджетов субъектов Российской Федерации осуществлено в соответствии с методиками; отдельные субсидии предоставлялись с нарушением критериев отбора инвестиционных проектов или при отсутствии утвержденных правил предоставления субсидий; в соглашениях о предоставлении иных межбюджетных трансфертов содержатся недостоверные данные об объемах средств.

Не осуществлялся главными распорядителями надлежащий контроль за соблюдением субъектами Российской Федерации условий предоставления межбюджетных трансфертов и других обязательств, установленных в соглашениях, в том числе в части обеспечения достижения показателей результативности использования субсидий и достижения значений результатов предоставления иных межбюджетных трансфертов, не обеспечено принятие мер по возврату средств из бюджета субъекта Российской Федерации в федеральный бюджет в связи невыполнением указанных показателей.

11.4. Несмотря на сокращение на 4,2 %, объем государственного долга субъектов Российской Федерации за 2019 год остается значительным и составляет 2 113,0 млрд рублей.

Доля задолженности по кредитам, полученным субъектами Российской Федерации от кредитных организаций, иностранных банков и международных финансовых организаций, уменьшилась на 1,6 процентного пункта и составила 27,2 %. При этом в 43 субъектах Российской Федерации доля коммерческих кредитов превысила среднероссийское значение. Доля бюджетных кредитов, привлеченных в бюджет субъекта Российской Федерации от других бюджетов бюджетной системы Российской Федерации

Федерации, уменьшилась по сравнению с началом года на 0,7 процентного пункта и составила 41,9 %.

Несмотря на проведенную в 2017 году реструктуризацию задолженности субъектов Российской Федерации, осуществлено досрочное погашение бюджетных кредитов в связи с нарушением 5 регионами условий их предоставления.

11.5. Бюджетные ассигнования на компенсацию выпадающих доходов в связи с установлением пониженных тарифов страховых взносов для отдельных плательщиков страховых взносов бюджетам государственных внебюджетных фондов из федерального бюджета в 2019 году предоставлены на 481,7 млрд рублей, или на 87,8 %, меньше, чем в 2018 году, что связано с отменой в 2019 году пониженной ставки тарифа страховых взносов для отдельных плательщиков страховых взносов.

Доля поступлений межбюджетных трансфертов в доходной части бюджетов Фонда социального страхования Российской Федерации и Пенсионного фонда Российской Федерации (ПФР) снизились в 2019 году по сравнению с 2018 годом на 1,5 и на 1,4 процентного пункта, соответственно. При этом устойчивая зависимость формирования доходной части бюджета ПФР от поступления межбюджетных трансфертов из федерального бюджета сохраняется несмотря на продолжающееся снижение доли поступлений межбюджетных трансфертов в доходной части бюджета ПФР.

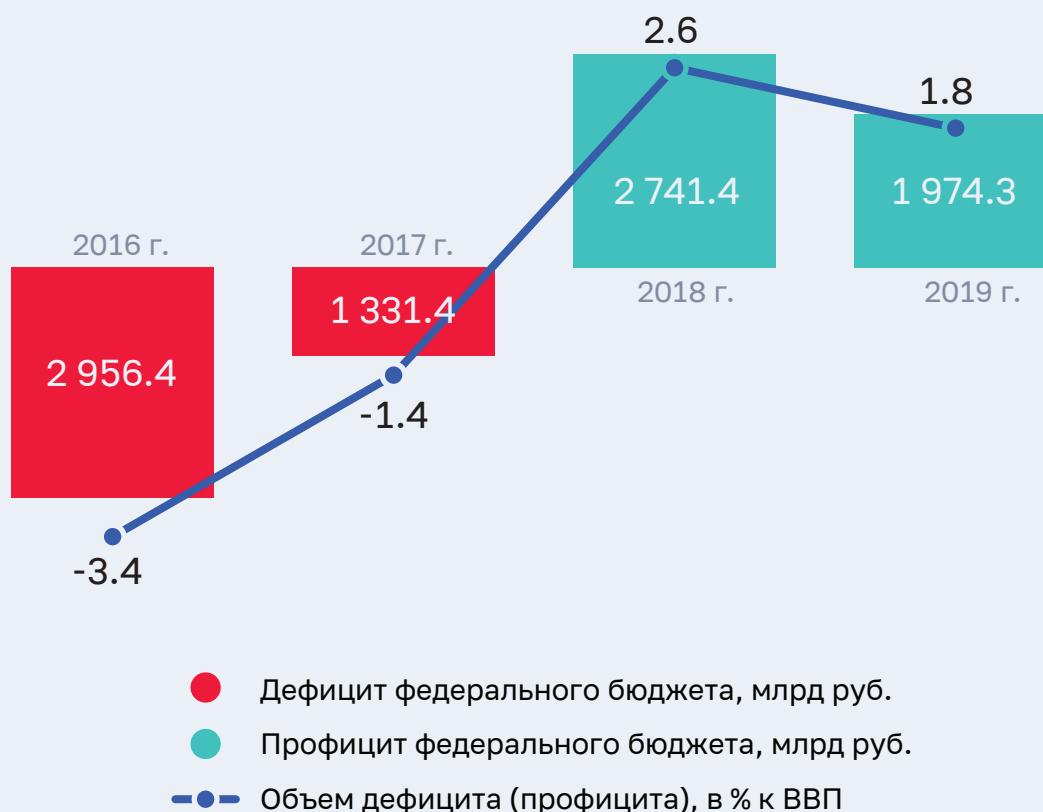
Доля поступлений межбюджетных трансфертов в доходной части бюджета Федерального фонда обязательного медицинского страхования по сравнению с 2018 годом увеличилась на 2 процентных пункта (в 2,2 раза), что связано с выделением межбюджетного трансферта на оказание медицинской помощи больным с онкологическими заболеваниями в соответствии с клиническими рекомендациями (протоколами лечения) в объеме 70,0 млрд рублей.

12. Источники финансирования дефицита федерального бюджета

12.1. В 2019 году федеральный бюджет исполнен с профицитом в размере 1974,3 млрд рублей, или 1,8 % ВВП.

Исполнение федерального бюджета по источникам финансирования дефицита в 2019 году составило (-) 1974,3 млрд рублей, в том числе по источникам внутреннего финансирования дефицита (с учетом остатков) – (-) 2263,6 млрд рублей и источникам внешнего финансирования дефицита – 289,3 млрд рублей.

Динамика объема дефицита (профицита) федерального бюджета



12.2. Чистое привлечение по государственным ценным бумагам, номинальная стоимость которых указана в валюте Российской Федерации, составило 1 377,6 млрд рублей, что является максимальным показателем за последние 15 лет.

Программа государственных внутренних заимствований Российской Федерации в части 2019 года выполнена на уровне 87,9 % показателя, установленного приложением 35 к Федеральному закону № 459-ФЗ (с изменениями), и 100,5 % показателя, установленного в приложении 39 Федерального закона № 459-ФЗ (с изменениями) с учетом статьи 17 и расчетами к указанному Федеральному закону.

Размещение государственных ценных бумаг, номинальная стоимость которых указана в валюте Российской Федерации, составило 2 082,7 млрд рублей или 91,3 % показателя, предусмотренного Программой государственных внутренних заимствований и 99,9 % показателя, предусмотренного приложением 39 Федерального закона № 459-ФЗ

(с изменениями) с учетом статьи 17 и расчетами к указанному Федеральному закону, что в 2 раза больше показателя 2018 год и является максимальным показателем за последние 15 лет.

Погашение составило (-) 705,2 млрд рублей, или 98,8 % показателя, установленного Федеральным законом № 459-ФЗ (с изменениями), и сводной бюджетной росписью с изменениями.

12.3. В 2019 году совокупный спрос на государственные ценные бумаги на аукционах со стороны участников рынка в 2,2 раза меньше предложения Минфина России, что связано с введением с февраля 2019 года Минфином России нового порядка размещения ОФЗ на аукционах, в соответствии с которым предлагается к размещению весь неразмещенный объем облигаций и не устанавливаются предельные объемы предложений облигаций на аукционах.

При этом доля нерезидентов на рынке облигаций федеральных займов по сравнению с 2018 годом увеличилась на 7,8 процентного пункта и составила 32,2 %.

12.4. Доходность государственных ценных бумаг Российской Федерации, номинированных в российской валюте, по средневзвешенной цене размещения на аукционах в 2019 году в основном снизилась. Приоритетным направлением проводимой Минфином России в 2019 году эмиссионной политики являлось осуществление долгосрочных государственных заимствований (от 5 до 20 лет), на долю которых в 2019 году пришлось более 85 % общего объема размещения государственных облигаций на аукционах.

12.5. Программа приватизации в 2019 году исполнена на низком уровне – 11,5 млрд рублей, или 88,1 % уточненного показателя, что ниже исполнения за последние годы (на 1,3 млрд рублей или 9,9 % по сравнению с 2018 годом (12,8 млрд рублей), на 2,8 млрд рублей или 19,3 % по сравнению с 2017 годом (14,3 млрд рублей).

Счетная палата Российской Федерации отмечает, что сложившийся уровень исполнения программы приватизации обусловлен низким спросом и качеством торгов (большинство объявленных торгов признаны несостоявшимися), приостановкой приватизации в отношении ряда пакетов, а также несоблюдением методики прогнозирования при формировании прогноза бюджетных показателей на 2019 год.

12.6. В 2019 году продолжено расширение инструментария в рамках проведения операций по управлению остатками средств на едином счете федерального бюджета. Так, впервые осуществлялись операции размещения средств на депозиты до востребования, утверждены правила заключения договоров банковского вклада

(депозита) с центральным контрагентом и в декабре 2019 года Федеральное казначейство приступило к проведению указанных операций.

Объем остатков средств федерального бюджета на банковских депозитах в валюте Российской Федерации на 1 января 2020 года, срок возврата которых не наступил, составил 1799,8 млрд рублей, что на 20,2% больше аналогичного показателя 2018 года, и является наибольшим значением с 2009 года.

12.7. В 2019 году фактический объем покупки иностранной валюты за счет дополнительных нефтегазовых доходов составил 2 977,2 млрд рублей, или 103,9% планового показателя, что в 1,4 раза меньше показателя 2018 года.

12.8. В 2019 году размещены облигации внешних облигационных займов Российской Федерации (еврооблигации) на общую сумму по номинальной стоимости, эквивалентную 6,3 млрд долларов США, или 405,3 млрд рублей. Таким образом, объем привлечения средств от размещения еврооблигаций составил в 2019 году 100% объема, предусмотренного приложением № 39 к Федеральному закону № 459-ФЗ (с изменениями).

Погашение государственных ценных бумаг Российской Федерации, номинальная стоимость которых указана в иностранной валюте, составило в 2019 году (-) 2 193,8 млн долларов США (35,4% показателя, установленного Программой), или (-) 145,4 млрд рублей (35,5% показателя сводной росписи с изменениями), в том числе погашение облигаций внешних облигационных займов Российской Федерации – (-) 2 193,8 млн долларов США, или (-) 145,4 млрд рублей.

12.9. Совокупный объем ФНБ в рублевом эквиваленте за 2019 год увеличился в 1,9 раза и составил 7 773,1 млрд рублей, или 7,1% ВВП. При этом объем средств ФНБ на счетах в Банке России составил 6 137,8 млрд рублей, или 5,6% ВВП, объем средств ФНБ, размещенный в разрешенные финансовые активы – 1 635,3 млрд рублей, или 1,5% ВВП.

Изменение объема связано с зачислением средств в иностранной валюте в объеме 4 122,2 млрд рублей, отрицательной курсовой разницей за счет переоценки средств ФНБ в объеме (-) 380,4 млрд рублей и использованием средств ФНБ в объеме 4,7 млрд рублей.

12.10. Совокупный доход от управления средствами ФНБ в 2019 году составил 95,2 млрд рублей, или в 1,6 раза больше планового показателя. Доходы от управления средствами ФНБ на его формирование не направлялись и использовались на финансовое обеспечение расходов федерального бюджета.

Совокупная доходность размещения средств ФНБ на счетах в иностранной валюте в Банке России, выраженная в корзине разрешенных валют, увеличилась по сравнению с доходностью за 2018 год на 0,71 процентного пункта и составила 1,34 % годовых.

12.11. С учетом пункта 41 статьи 96¹¹ Бюджетного кодекса Российской Федерации из 300 млрд рублей средств ФНБ, предусмотренных на цели финансирования проектов ВЭБ.РФ в реальном секторе экономики, реализуемых российскими организациями, общая сумма средств ФНБ, которые могут быть размещены на указанные депозиты в ВЭБ.РФ в соответствии с заключенными депозитными договорами, по состоянию на 1 января 2020 года составила 71,3 млрд рублей, объем размещенных средств ФНБ (без учета средств, возвращенных ВЭБ.РФ) составил 58,3 млрд рублей (81,8 % общей суммы), остаток средств, которые могут быть размещены на указанные депозиты, составил 13,0 млрд рублей (18,2 % общей суммы), что свидетельствует о низком уровне кредитования ВЭБ.РФ реального сектора экономики за счет средств ФНБ.

12.12. Установленные на 1 января 2020 года верхние пределы государственного внутреннего и внешнего долга Российской Федерации, а также по государственным гарантиям не превышены. Государственный долг Российской Федерации увеличился на 976,0 млрд рублей, или 7,8 %, и по состоянию на 1 января 2020 года составил 13 567,4 млрд рублей (12,3 % ВВП), в том числе государственный внутренний долг Российской Федерации – 10 171,9 млрд рублей (9,2 % ВВП) и государственный внешний долг Российской Федерации – 3 395,4 млрд рублей (54,8 млрд долларов США) (3,1% к ВВП).

12.13. Расходы федерального бюджета на обслуживание государственного долга Российской Федерации за 2019 год с учетом статьи 113 Бюджетного кодекса Российской Федерации составили 730,8 млрд рублей, или 4 % расходов федерального бюджета, что на 75,2 млрд рублей, или на 9,3 % меньше, чем в 2018 году.

12.14. При исполнении Программы государственных гарантий Российской Федерации в валюте Российской Федерации предоставлена одна государственная гарантия на сумму 5,6 млрд рублей, или 18,7 % планового показателя, что является самым низким уровнем за последние 5 лет; государственные гарантии Российской Федерации в иностранной валюте – не предоставлялись.

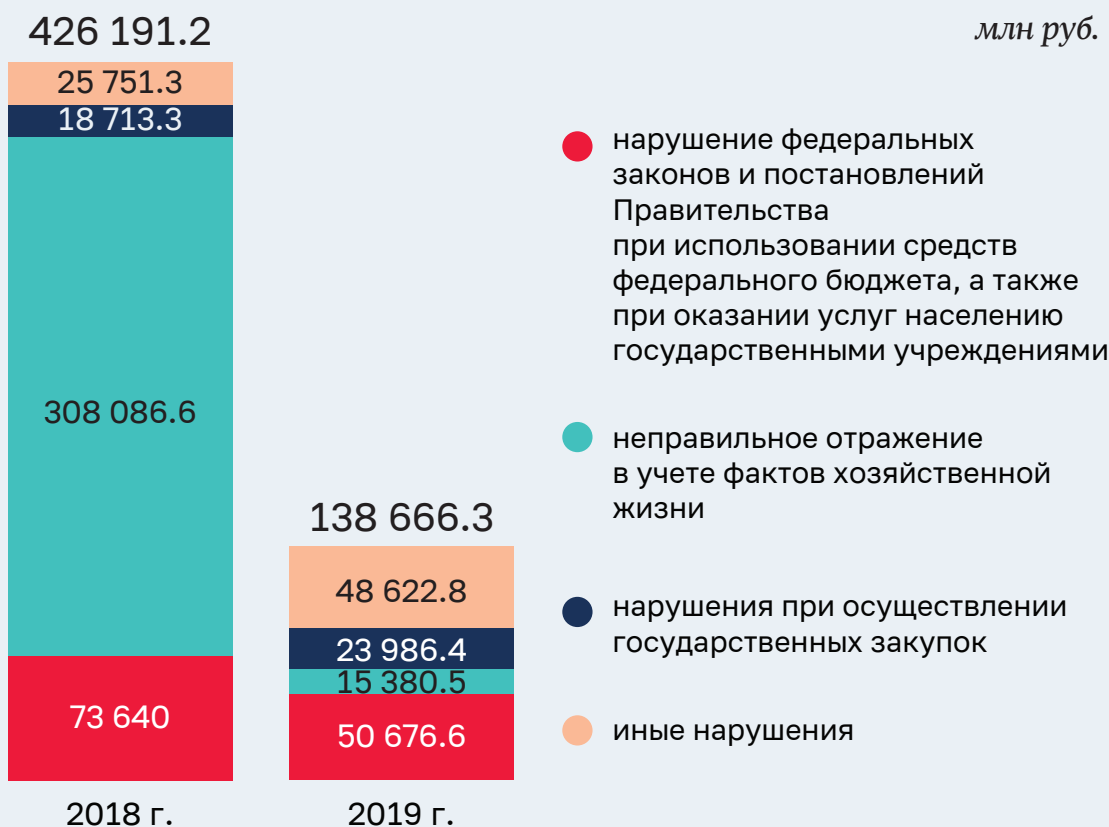
В 2019 году выплаты из федерального бюджета за счет источников внутреннего и внешнего финансирования дефицита федерального бюджета по возможным гарантийным случаям не производились.

13. Нарушения, выявленные Счетной палатой по результатам контрольных мероприятий по проверке исполнения Федерального закона № 459-ФЗ (с изменениями) и бюджетной отчетности за 2019 год

Объем нарушений, выявленных Счетной палатой, составил 138,7 млрд рублей. По сравнению с 2018 годом общая сумма выявленных нарушений уменьшилась на 287,5 млрд рублей, или в 3,1 раза.

Объем нарушений федеральных законов и постановлений Правительства Российской Федерации при использовании средств федерального бюджета, а также при оказании услуг населению государственными учреждениями составил 50 676,6 млн рублей (2018 год – 73 640,0 млн рублей); объем нарушений при осуществлении государственных закупок – 23 986,4 млн рублей (18 713,3 млн рублей); неправильного отражения в учете фактов хозяйственной жизни – 15 380,5 млн рублей (308 086,6 млн рублей), использования средств федерального бюджета без достижения социально-экономического результата – 10 324,6 млн рублей (9 193,8 млн рублей); объем иных нарушений – 38 158,6 млн рублей (16 460,6 млн рублей).

Динамика объема нарушений



В результате изменений, внесенных Минфином России в бюджетную отчетность за 2019 год по фактам недостоверности бюджетной отчетности, валюта Баланса исполнения федерального бюджета увеличилась на сумму 4 421,7 млн рублей, при этом нефинансовые активы – на 485,9 млн рублей, финансовые активы – на 3 935,8 млн рублей, обязательства – на 3 485,8 млн рублей, финансовый результат – на 936,0 млн рублей.

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

14.1. По состоянию на 1 сентября 2020 года из 93 представлений Счетной палаты, направленных главным распорядителям средств федерального бюджета и иным участникам бюджетного процесса по результатам комплекса контрольных мероприятий по проверке исполнения Федерального закона № 459-ФЗ (с изменениями) и бюджетной отчетности за 2019 год, выполнено и снято с контроля 1 представление. Контроль реализации отдельных предложений по 92 представлениям продолжается до их выполнения в полном объеме.

Счетная палата предлагала:

- продолжить работу по обеспечению совершенствования системы внутреннего финансового контроля и внутреннего финансового аудита главными распорядителями бюджетных средств;
- принять меры по обеспечению соблюдения законодательства Российской Федерации при размещении заказов на поставку товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных нужд;
- осуществить мероприятия по обеспечению регистрации права собственности Российской Федерации на объекты недвижимости;
- принять меры по развитию доходного потенциала бюджетной системы Российской Федерации, совершенствованию учета доходов федерального бюджета;
- провести работу по устранению нарушений и недостатков бухгалтерского учета и бюджетной отчетности, обеспечению своевременного формирования государственных заданий и предоставлению субсидий из федерального бюджета на финансовое обеспечение государственного задания;

- принять меры по привлечению к ответственности должностных лиц, допустивших нарушения законодательства Российской Федерации.

Как и в предыдущие годы, актуальными остаются вопросы соблюдения законодательства Российской Федерации при размещении заказов на поставку товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных нужд, обеспечения регистрации права собственности Российской Федерации на объекты недвижимости.

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

14.2. По результатам контрольных мероприятий направлено 12 обращений в Генеральную прокуратуру Российской Федерации и 1 обращение в Следственный комитет Российской Федерации.

По результатам рассмотрения материалов Счетной палаты органами прокуратуры направлены представления 5 должностным лицам об устранении выявленных нарушений. Кроме того, в органы предварительного следствия для решения вопроса об уголовном преследовании направлен 1 материал, по которому проведение процессуальной проверки не завершено. Прокурорами возбуждено 3 дела об административных правонарушениях. По 9 материалам проведение надзорных мероприятий правоохранными органами не завершено. Также не завершена проверка по одному материалу контрольной деятельности, направленному в Следственный комитет Российской Федерации.

14.3. По результатам контрольных мероприятий выявлено 9 административных правонарушений, по которым вынесены процессуальные решения о возбуждении дел об административных правонарушениях.

Для рассмотрения дел об административных правонарушениях в суды общей юрисдикции направлено 2 протокола об административных правонарушениях, которые по состоянию на 25 августа 2020 года, судебными органами не рассмотрены.

