

# **ЗАКЛЮЧЕНИЕ СЧЕТНОЙ ПАЛАТЫ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**

**НА ОТЧЕТ ОБ ИСПОЛНЕНИИ  
ФЕДЕРАЛЬНОГО БЮДЖЕТА ЗА 2018 ГОД**

основные положения

## Содержание

1. Макроэкономические условия исполнения федерального бюджета	3
2. Анализ реализации основных задач, поставленных в указах Президента Российской Федерации от 7 мая 2012 года	6
3. Основные показатели исполнения федерального бюджета за 2018 год	8
4. Доходы федерального бюджета	10
5. Расходы федерального бюджета	14
6. Государственные программы	18
7. Приоритетные проекты (программы)	20
8. Федеральная адресная инвестиционная программа	21
9. Субсидии юридическим лицам, взносы в уставные капиталы акционерных обществ, имущественные взносы и субсидии государственным корпорациям и государственной компании	24
10. Контрактуемые расходы	26
11. Субсидии на финансовое обеспечение выполнения государственного задания, субсидии на иные цели	27
12. Межбюджетные трансферты бюджетам других уровней бюджетной системы Российской Федерации	28
13. Источники финансирования дефицита федерального бюджета	33
14. Проверка и анализ осуществления внутреннего финансового аудита	36
15. Нарушения, выявленные Счетной палатой по результатам контрольных мероприятий по проверке исполнения Федерального закона от 5 декабря 2017 года № 362-ФЗ (с изменениями) и бюджетной отчетности за 2018 год	38
16. 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

## МАКРОЭКОНОМИЧЕСКИЕ УСЛОВИЯ ИСПОЛНЕНИЯ ФЕДЕРАЛЬНОГО БЮДЖЕТА

**1.1.** При разработке базового варианта прогноза, использованного в расчетах к проекту федерального закона «О федеральном бюджете на 2018 год и на плановый период 2019 и 2020 годов», были заложены излишне консервативная цена на нефть марки «Юралс» и курс рубля. Прогноз инфляции и реальных располагаемых денежных доходов населения, напротив, был чрезмерно оптимистичным. Расхождение динамики с прогнозными значениями за год привело к необходимости двукратной корректировки прогноза.

Однако и это не обеспечило более высокую точность прогноза – по ряду макроэкономических параметров сохранились значимые отклонения. Подобные расхождения отмечаются Счетной палатой Российской Федерации (далее – Счетная палата) ежегодно и свидетельствуют о недостаточной степени надежности разрабатываемых прогнозов.

**1.2.** В 2018 году конъюнктура мирового рынка по основным товарам традиционного российского экспорта продолжала улучшаться. Цена на нефть марки «Юралс» значительно (в 1,6 раза) превысила прогнозное значение, учтенное в первоначальном прогнозе, использованном в расчетах к Федеральному закону № 362-ФЗ, и составила 69,97 доллара США за баррель, что на 32 % выше уровня 2017 года (53,01 доллара США за баррель).

Вместе с тем курс рубля показал значительное ослабление по сравнению с прогнозным (5,4 %). Официальный номинальный курс доллара США к рублю в 2018 году составил 62,54 рубля за доллар США, что на 4,21 рубля (7,2 %) больше аналогичного показателя 2017 года (58,33 рубля за доллар США). Основными причинами стали санкции США, введенные с апреля 2017 года, и угроза их расширения, возникшая в августе 2018 года.

В 2018 году отмечалось ускорение темпа роста цен на потребительском рынке и инфляция составила 4,3 % (2017 год – 2,5 %), превысив прогноз на 0,3 процентного пункта.

При этом отмечалось улучшение динамики отдельных макроэкономических показателей. Номинальный размер ВВП составил 103 875,8 млрд рублей, превысив прогнозное значение на 6,6 %. Темп прироста ВВП ускорился до 2,3 % (2017 год – 1,6 %), что на 0,2 процентного пункта выше прогнозного значения.

Промышленное производство показало прирост на 2,9 %, что на 0,8 процентного пункта выше, чем в 2017 году. Оборот розничной торговли вырос на 2,8 %, что на 1,5 процентного пункта выше, чем в 2017 году, объем платных услуг населению – на 2,5 % (2017 год – на 1,4 %).

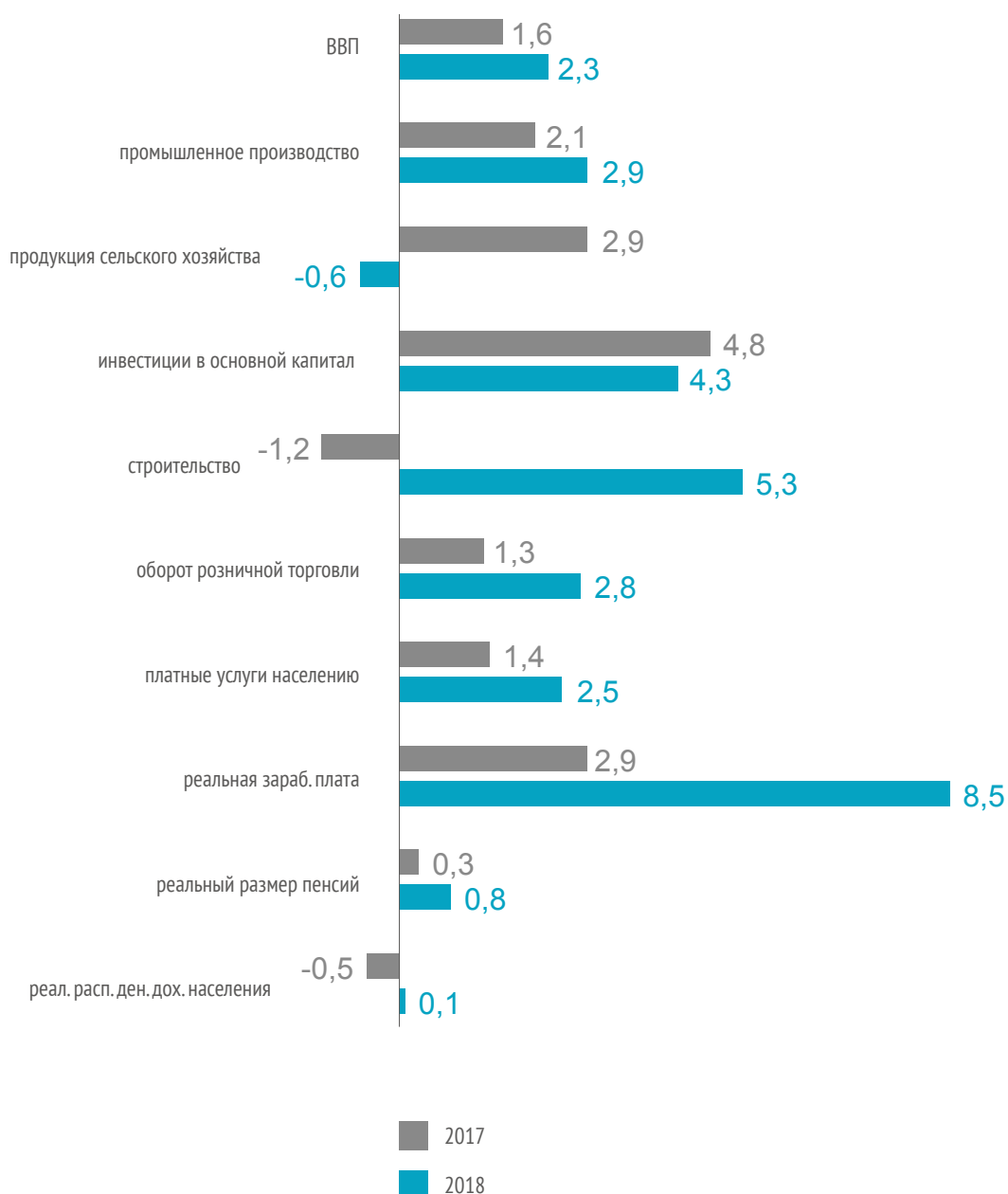
После 4 лет падения прирост объема работ по виду деятельности «Строительство» составил 5,3 % (2017 год – снижение на 1,2 %, 2014–2017 годы – на 9,2 %).

Динамика инвестиционного спроса сохранилась на высоком уровне, хотя и не достигла прогнозного значения: прирост инвестиций в основной капитал по сравнению с 2017 годом составил 4,3 % (в 2017 году – 4,8 %).

Одной из важных проблем российской экономики остается динамика показателей уровня жизни населения.

Реальные располагаемые денежные доходы населения<sup>1</sup> в 2018 году выросли впервые с 2013 года, однако прирост был минимальным – 0,1 % и не достиг прогнозного значения 2,3 %. При этом реальная начисленная заработная плата росла (прирост за 2018 год – 8,5 %).

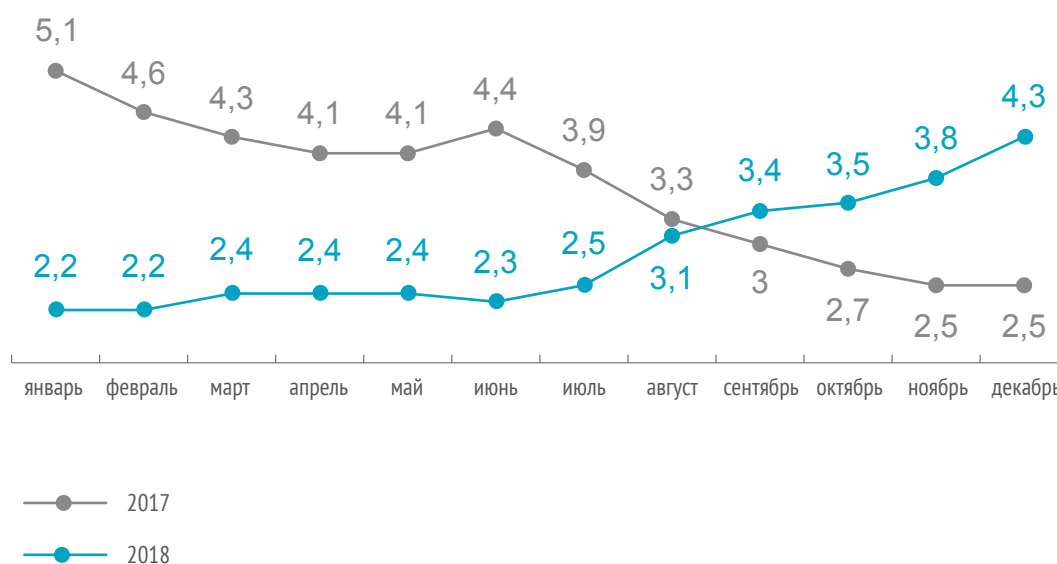
## ОСНОВНЫЕ ПОКАЗАТЕЛИ СОЦИАЛЬНО-ЭКОНОМИЧЕСКОГО РАЗВИТИЯ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ ЗА 2017 И 2018 ГОДЫ



<sup>1</sup> В апреле 2019 года Росстат представил обновленные данные по денежным доходам населения, рассчитанные в соответствии с новой методологией. Научно-методологический совет Росстата рекомендовал к применению Методологические положения по расчету показателей денежных доходов и расходов населения (приказ от 2 июля 2014 г. № 465 с изменениями от 20 ноября 2018 г. № 680). Данные пересчитаны, начиная с 2013 года, в дальнейшем будут представляться на ежеквартальной основе.

Снижение уровня бедности происходит медленно. Доля населения с денежными доходами ниже прожиточного минимума в 2018 году по сравнению с 2017 годом сократилась на 0,6 процентного пункта и составила 12,6 % (18,4 млн человек), что на 0,3 процентного пункта выше прогнозного значения. При этом снижение уровня бедности в 2018 году проходило в условиях существенного роста МРОТ, повышения заработной платы отдельных категорий работников социальной сферы и науки.

### ДИНАМИКА ИНДЕКСА ПОТРЕБИТЕЛЬСКИХ ЦЕН (ИНФЛЯЦИИ) ЗА 2017 И 2018 ГОДЫ В % К СООТВЕТСТВУЮЩЕМУ МЕСЯЦУ ПРЕДЫДУЩЕГО ГОДА



**1.3.** Анализ макроэкономических показателей, содержащихся в Основных направлениях денежно-кредитной политики, выявил, что по итогам 2018 года инфляция превысила таргет (4,3 % при цели – 4 %), при этом поставленная Банком России цель обеспечения ценовой стабильности была достигнута.

При этом для сдерживания роста инфляции Банк России отказался от смягчения денежно-кредитной политики. Для предотвращения устойчивого закрепления инфляции выше 4 %, в 2018 году дважды увеличивалась ключевая ставка. На решения Банка России повлияло и решение Правительства Российской Федерации о повышении НДС с 18 % до 20 % с 1 января 2019 года, которое носит явный проинфляционный характер.

Ужесточение денежно-кредитной политики привело к росту процентных ставок по кредитам нефинансовым организациям (с 8,6 % годовых в январе до 9,2 % в декабре 2018 года).

В то же время стоимость кредитов находилась выше уровня рентабельности большинства отраслей. Такая ситуация не позволяет предприятиям активно использовать этот ресурс для финансирования инвестиционной деятельности.

## АНАЛИЗ РЕАЛИЗАЦИИ ОСНОВНЫХ ЗАДАЧ, ПОСТАВЛЕННЫХ В УКАЗАХ ПРЕЗИДЕНТА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ ОТ 7 МАЯ 2012 ГОДА

В 2018 году ассигнования федерального бюджета на реализацию указов Президента Российской Федерации от 7 мая 2012 года позволили решить задачи, в том числе по доведению средней заработной платы работников ряда учреждений социальной сферы, науки до средней заработной платы в соответствующем регионе, обеспечению снижения смертности от ряда заболеваний.

(млн рублей)

№ п/п	Указы Президента Российской Федерации от 7 мая 2012 года		Предусмотрено на 2018 год Федеральным законом № 362-ФЗ (с изменениями)	Предусмотрено сводной бюджетной росписью на 2018 год	Кассовое исполнение в 2018 году	%
ВСЕГО по указам Президента Российской Федерации			795 816,7	849 813,8	848 450,4	99,8
1	№ 596	О долгосрочной государственной экономической политике	91 630,1	124 420,2	123 403,3	99,1
2	№ 597	О мероприятиях по реализации государственной социальной политики	311 985,4	328 982,3	328 982,3	100
3	№ 599	О мерах по реализации государственной политики в области образования и науки	39 948,4	43 198,4	43 198,4	100
4	№ 600	О мерах по обеспечению граждан Российской Федерации доступным комфортным жильем и повышению качества жилищно- коммунальных услуг	5 006,9	5 006,9	5 006,9	100
5	№ 601	Об основных направлениях совершенствования системы государственного управления	129 310,9	129 310,9	129 310,9	100
6	№ 604	О дальнейшем совершенствовании военной службы в Российской Федерации	189 727,6	189 727,6	189 727,6	100
7	№ 605	О мерах по реализации внешнеполитического курса Российской Федерации	9 870,1	10 370,1	10 369,4	99,9
8	№ 606	О мерах по реализации демографической политики Российской Федерации	19 237,3	18 797,4	18 451,6	98,2

---

Вместе с тем, по данным Росстата, не обеспечено достижение показателей по увеличению объема инвестиций, доли продукции высокотехнологичных и наукоемких отраслей экономики в ВВП, по повышению производительности труда, по повышению средней заработной платы педагогических работников дошкольных образовательных учреждений, врачей, среднего и младшего медицинского персонала, социальных работников, по снижению смертности от новообразований, по увеличению ожидаемой продолжительности жизни, обеспечению граждан доступным и комфортным жильем.

Значения показателей по заработной плате, показателей в сфере здравоохранения, демографии, обеспечения жильем по ряду субъектов Российской Федерации не достигают среднестатистических.

В целях реализации задач, поставленных в Послании Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации от 1 марта 2018 года, Правительством подготовлены национальные проекты, план действий по ускорению темпов роста инвестиций в основной капитал и повышению до 25 % их доли в ВВП, закреплён правовой статус самозанятых граждан, принят ряд мер по совершенствованию порядка определения кадастровой стоимости объектов недвижимости и другие.

Вместе с тем требуется продолжение работы по национальным проектам (программам), по ускорению темпов роста инвестиций в основной капитал. По результатам анализа эффективности установления на отдельных территориях специального налогового режима целесообразно рассмотреть вопрос о его распространении на всей территории России.

## ОСНОВНЫЕ ПОКАЗАТЕЛИ ИСПОЛНЕНИЯ ФЕДЕРАЛЬНОГО БЮДЖЕТА ЗА 2018 ГОД

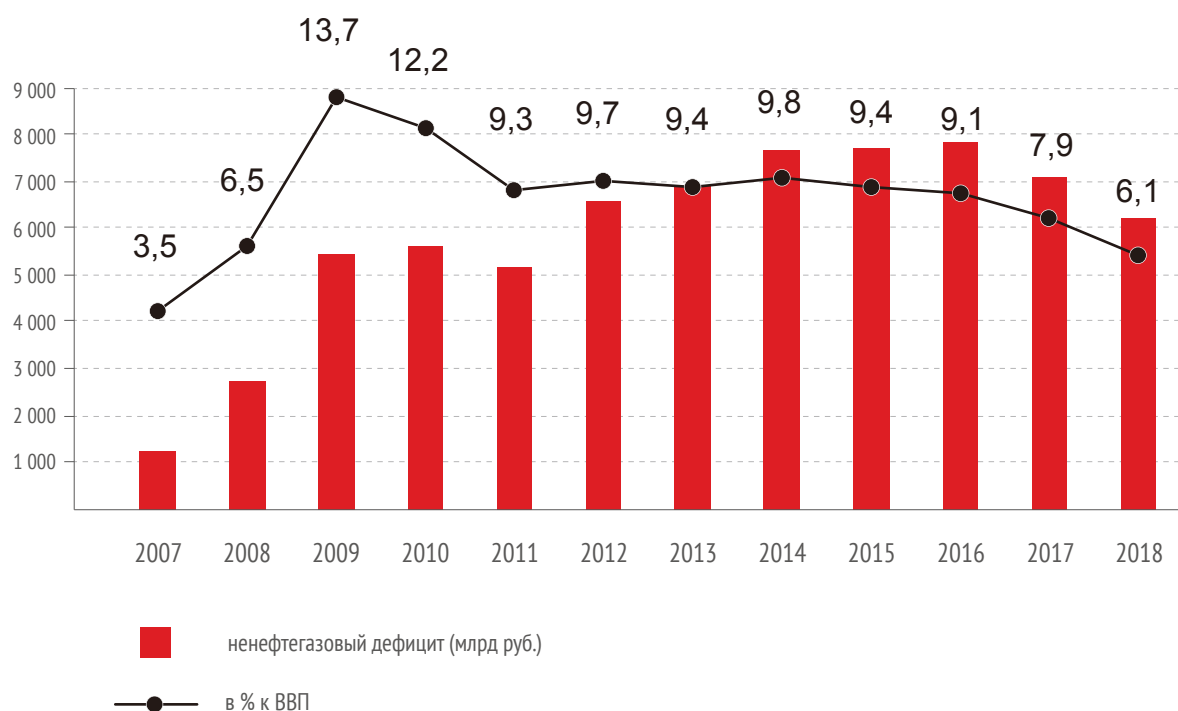
По отчету об исполнении федерального бюджета доходы составили 19 454,4 млрд рублей, что на 506,8 млрд рублей, или на 2,7 %, больше показателя (18 947,6 млрд рублей), установленного Федеральным законом № 362-ФЗ (с изменениями), расходы – 16 713,0 млрд рублей, что на 778,3 млрд рублей, или на 4,4 %, меньше (17 491,3 млрд рублей) показателя сводной росписи с изменениями, профицит – 2 741,4 млрд рублей, на 602,7 млрд рублей, или на 28,2 %, больше показателя, установленного Федеральным законом № 362-ФЗ (с изменениями). Источники финансирования дефицита федерального бюджета составили (-) 2 741,4 млрд рублей.

Показатели	Федеральный бюджет на 2018 год, утвержденный Федеральным законом				Исполнено за 2018 год	
	от 19 декабря 2016 г. № 415-ФЗ	от 5 декабря 2017 г. № 362-ФЗ	от 3 июля 2018 г. № 193-ФЗ	от 29 ноября 2018 г. № 458-ФЗ	сумма	уровень исполнения
ВВП, млрд рублей	92 296,0	97 462,0	98 234,0	101 164,0	103 875,8	102,7
Уровень инфляции, %	4,0	4,0	2,8	3,4	4,3	х
Доходы, млрд рублей	14 028,5	15 257,8	17 072,9	18 947,6	19 454,4	102,7
в % к ВВП	15,2	15,7	17,4	18,7	18,7	х
Расходы, млрд рублей	16 039,7	16 529,2	16 591,1	16 808,8	16 713,0	99,4
в % к ВВП	17,4	16,9	16,9	16,6	16,1	х
Дефицит (-) / профицит (+), млрд рублей	-2 011,2	-1 271,4	481,7	2 138,7	2 741,4	128,2
в % к ВВП	2,2	1,3	0,5	2,1	2,6	х
Верхний предел внутреннего долга на 1 января 2019 года, млрд рублей	11 580,9	10 501,8	10 280,6	9 821,3	9 176,4	93,4
Верхний предел внешнего долга на 1 января 2019 года, млрд долларов США	52,8	71,6	61,9	61,7	49,2	79,7
Верхний предел внешнего долга на 1 января 2019 года, млрд евро	48,0	59,7	49,5	52,3	43,0	82,2



Доля ненефтегазового дефицита по отношению к ВВП сократилась на 1,8 процентного пункта и составила 6,1 % ВВП (6 276,4 млрд рублей). Последний раз менее 6 % ВВП ненефтегазовый дефицит составлял в 2007 году (3,5 %).

### ДИНАМИКА НЕНЕФТЕГАЗОВОГО ДЕФИЦИТА В % К ВВП



Отчет об исполнении федерального бюджета за 2018 год по доходам федерального бюджета, расходам и источникам финансирования дефицита федерального бюджета, представленный в Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации 25 июля 2019 года, является достоверным.

Выявленные по итогам проверок факты недостоверности бюджетной отчетности главных администраторов средств федерального бюджета за 2018 год устранены, пояснительная записка к отчету об исполнении федерального бюджета за 2018 год, баланс исполнения федерального бюджета, баланс исполнения консолидированного бюджета Российской Федерации и бюджетов государственных внебюджетных фондов, отчеты о финансовых результатах деятельности, отчеты о движении денежных средств, представленные Правительством Российской Федерации одновременно с отчетом об исполнении федерального бюджета за 2018 год в Счетную палату (письмо от 30 мая 2019 г. № 4753п-П13), скорректированы. Другие нарушения не повлияли на достоверность отчета об исполнении федерального бюджета за 2018 год, представленного Правительством Российской Федерации в Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации (письмо от 25 июля 2019 г. № 6777п-П13).

## ДОХОДЫ ФЕДЕРАЛЬНОГО БЮДЖЕТА

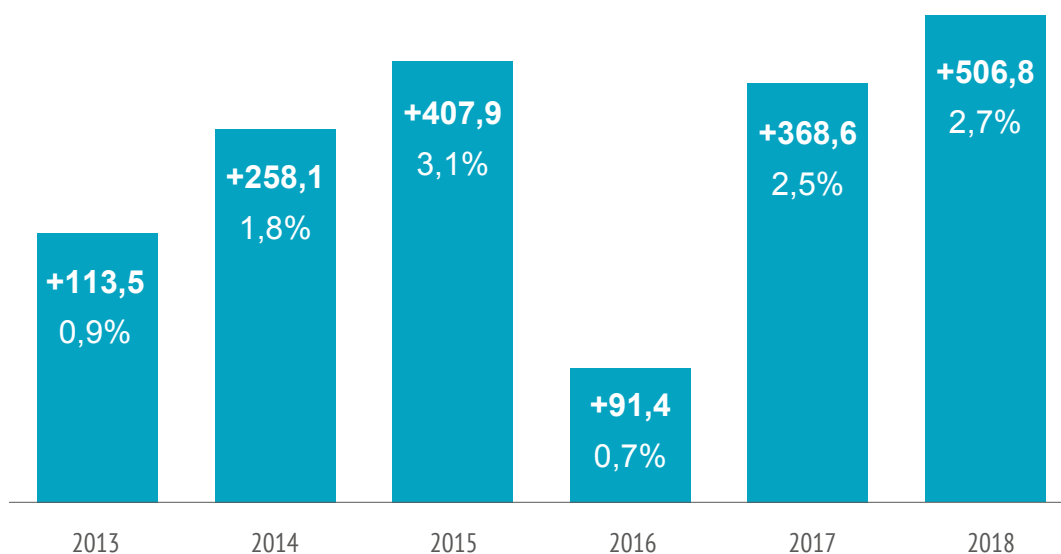
**4.1.** Общий объем поступления доходов федерального бюджета за 2018 год превысил прогнозируемый объем на 506,8 млрд рублей, или на 2,7 %, что является самым высоким показателем за последние 6 лет. Превышение прогноза обусловлено ростом ненефтегазовых доходов на 306,1 млрд рублей, нефтегазовых доходов – на 200,7 млрд рублей.

Основными факторами, повлиявшими на увеличение поступления доходов федерального бюджета, стали рост цен на углеводородное сырье, курса доллара США по отношению к рублю, увеличение номинального объема ВВП, прибыли.

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. Это свидетельствует о необходимости повышения точности прогнозирования основных макроэкономических показателей и качества прогнозирования поступлений доходов федерального бюджета.

### ОБЪЕМ ПРЕВЫШЕНИЯ ФАКТИЧЕСКИХ ПОСТУПЛЕНИЙ ПО СРАВНЕНИЮ С УТОЧНЕННЫМ ПРОГНОЗОМ ПОСТУПЛЕНИЯ ДОХОДОВ

млрд руб.



**4.2.** В 2018 году в федеральный бюджет (за исключением доходов, полученных за рубежом) поступил 31 вид доходов, не учтенных в уточненном прогнозе, на общую сумму 9,6 млрд рублей; по 126 видам доходов прогноз превышен более чем на 15 %. В то же время по 51 виду доходов поступление составило менее 85 % прогнозируемых сумм.

В 2018 году по 37 (43,5 %) главным администраторам доходов (из 85) отрицательные и положительные отклонения фактических доходов от прогнозных показателей существенны (более 15 %): от недовыполнения на 99,6 % (ЦИК России), 77 % (Ростуризм) до перевыполнения в 132,3 раза (Минкавказ России), 12,8 раза (Минприроды России).

19 главных администраторов доходов (22,4 %) не выполнили установленные показатели. По 62 администраторам (72,9 %) объем поступивших доходов превысил прогнозные показатели на 2018 год.

**4.3.** Общий объем непредставленных расчетов к Федеральному закону № 362-ФЗ составлял 620,6 млрд рублей, или 4,1 % всей прогнозируемой суммы доходов, к Федеральному закону № 193-ФЗ – 1 148,6 млрд рублей, или 6,7 %, к Федеральному закону № 458-ФЗ – 532,9 млрд рублей, или 2,8 % общего объема доходов федерального бюджета, учтенных в законопроекте.

Счетная палата неоднократно отмечала, что отсутствие в составе материалов к проектам федеральных законов о федеральном бюджете и внесении изменений в него всех расчетов по статьям классификации доходов не дает возможность оценить достоверность прогноза поступлений доходов.

**4.4.** В отчетном периоде Минфином России на хорошем уровне проводилось рассмотрение материалов главных администраторов доходов бюджетов по формированию методик прогнозирования поступлений доходов, что позволило сократить количество методик, не соответствующих Общим требованиям.

По 7 из 72 федеральных органов исполнительной власти, являющихся главными администраторами доходов, по которым разработка методик носит обязательный характер, методики не соответствуют Общим требованиям. Основные нарушения связаны с разработкой методики прогнозирования не по всем кодам классификации доходов и применением алгоритма расчета прогнозируемого объема поступлений, не соответствующего применяемому методу.

Кроме того, отсутствуют описания показателей, коэффициентов, используемых для расчета с указанием источников данных; не внесены изменения в методики, касающиеся уточнения параметров определения части прибыли ФГУП, подлежащей перечислению в федеральный бюджет, не учитываются поступления в связи с проведением работы по погашению дебиторской задолженности.

**4.5.** Проверка исполнения бюджетных полномочий главными администраторами доходов федерального бюджета показала, что принятые ими нормативные правовые акты имеют недостатки в части полноты отражения полномочий и актуализации перечней администраторов доходов и закрепленных за ними источников доходов. Правовые акты при передаче осуществления отдельных полномочий Российской Федерации органам государственной власти субъектов Российской Федерации отсутствуют. Требования порядка составления и ведения кассового плана исполнения федерального бюджета в части своевременности и полноты представления информации нарушались.

**4.6.** Главными администраторами доходов бюджетов не на должном уровне реализуются требования пункта 6 статьи 41 Бюджетного кодекса Российской Федерации – об отражении в нормативных правовых актах, договорах, в соответствии с которыми уплачиваются платежи, являющиеся источниками неналоговых доходов бюджетов, положений о порядке их исчисления, размерах, сроках и (или) об условиях их уплаты. Данная ситуация сложилась в том числе в связи с тем, что Минфин России не наделен полномочиями по осуществлению контроля за соблюдением главными администраторами доходов бюджетов указанных требований бюджетного законодательства.

**4.7.** Ведение реестра источников доходов федерального бюджета в 2018 году осуществлялось Минфином России на основании перечня источников доходов, который сформирован не в полном объеме и не соответствует требованиям постановления Правительства Российской Федерации от 31 августа 2006 г. № 868 «О порядке формирования и ведения перечня источников доходов Российской Федерации».

Информация, содержащаяся в перечне источников доходов, не только не позволяет в полном объеме установить 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.

**4.8.** Проверки Счетной палаты показывают, что имеются резервы дополнительных поступлений в федеральный бюджет.

**4.8.1.** 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, сокращению неэффективных налоговых льгот и освобождений.

На 1 января 2019 года совокупная задолженность по федеральным налогам и сборам с учетом пеней и штрафов (включая недоимку), таможенным платежам составила 1 247,0 млрд рублей. Задолженность перед бюджетной системой Российской Федерации по федеральным налогам и сборам с учетом пеней и штрафов, администрируемых налоговыми органами, составила 1 195,9 млрд рублей, в том числе недоимка – 383,2 млрд рублей; задолженность по уплате таможенных платежей – 51,2 млрд рублей, в том числе по пеням и штрафам – 20,6 млрд рублей.

**4.8.2.** 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 2019 года дебиторская задолженность по доходам, которая включает задолженность по неналоговым доходам, увеличилась по сравнению с 1 января 2018 года на 575,5 млрд рублей, или на 21,1 %, и составила 3 305,2 млрд рублей. Объем просроченной дебиторской задолженности по доходам составил 1 338,7 млрд рублей, что на 144,8 млрд рублей, или на 9,8 %, меньше, чем на 1 января 2018 года.

---

Наибольшие суммы дебиторской задолженности по доходам сложились у ФНС России (31,5 % общей суммы дебиторской задолженности), Рослесхоза (14,9 %), ФТС России (9,8 %), ФССП России (9,2 %), Минобороны России.

**4.8.3.** Резервом 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; совершенствования контрольных функций за достоверным декларированием таможенной стоимости товаров.

**4.8.4.** 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 за счет эксплуатации автоматизированной системы контроля (АСК НДС-2), поступления (взыскания) в бюджетную систему Российской Федерации доначисленных платежей по итогам контрольных мероприятий налоговых органов, 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, доходов от перечисления части прибыли ФГУП, остающейся после уплаты налогов и иных обязательных платежей ФГУП.

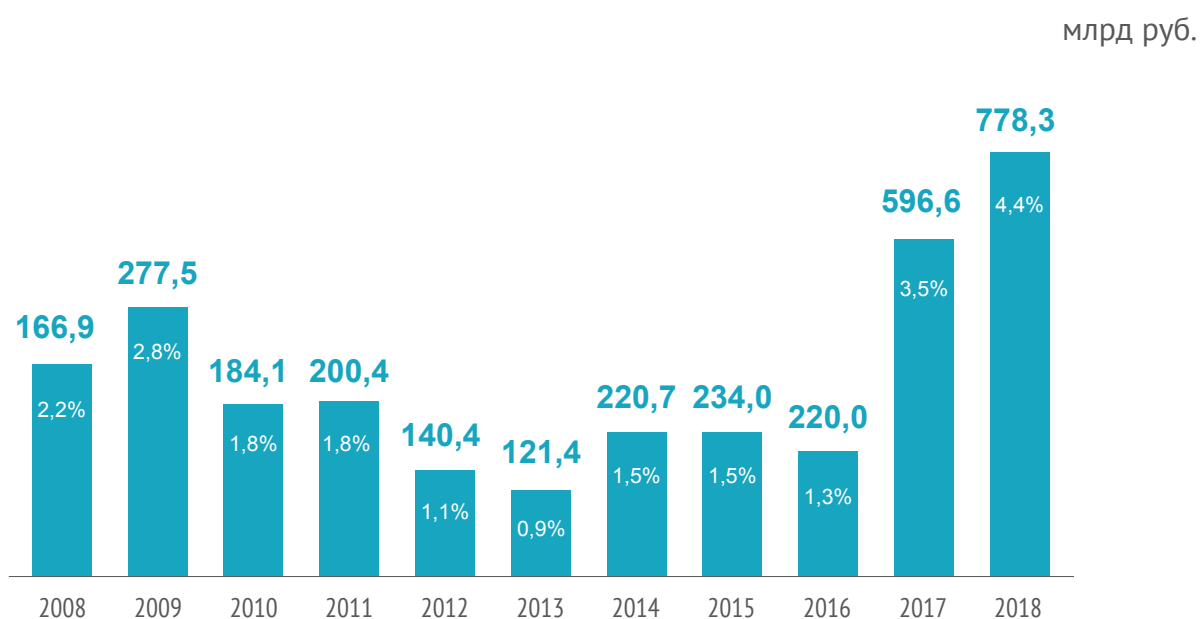
## РАСХОДЫ ФЕДЕРАЛЬНОГО БЮДЖЕТА

**5.1.** По итогам 2018 года сложился самый низкий уровень исполнения расходов федерального бюджета за последние 10 лет (95,6 %). Объем неисполненных бюджетных ассигнований составил 778,3 млрд рублей и увеличился по сравнению с 2017 годом на 30,4 %.

Превышение общего объема бюджетных ассигнований сводной росписи с изменениями по сравнению с законодательно утвержденным объемом относительно 2017 года увеличилось на 393,9 млрд рублей, или в 2,4 раза, и составило 682,4 млрд рублей в основном за счет остатков средств федерального бюджета, не использованных в 2017 году.

Отмечается рост положительных изменений сводной бюджетной росписи на 1 009,7 млрд рублей, или в 1,5 раза (до 3 022,7 млрд рублей), что свидетельствует о значительном перераспределении средств федерального бюджета в ходе его исполнения.

### НЕИСПОЛНЕНИЕ РАСХОДОВ ФЕДЕРАЛЬНОГО БЮДЖЕТА ЗА 2008 – 2018 ГОДЫ



Переходящие остатки бюджетных ассигнований на оплату государственных контрактов на поставку товаров, выполнение работ, оказание услуг по сравнению с 2017 годом увеличились в 3,8 раза и составили 275,3 млрд рублей. При этом по отдельным главным распорядителям средств федерального бюджета продление сроков по оплате контрактов на строительство объектов осуществлялось как в 2018 году, так и в 2017 году.

В апреле – мае 2018 года принято 61 решение о продлении 32 главным распорядителям сроков завершения в 2018 году расчетов по неисполненным обязательствам 2017 года по государственным контрактам на поставку товаров, выполнение работ, оказание услуг в сумме 45,9 млрд рублей (в 2017 году Правительством Российской Федерации принято 30 решений на сумму 35,2 млрд рублей).

При этом по 53 решениям срок завершения расчетов по неисполненным обязательствам 2017 года продлен до 25 декабря 2018 года.

Объем нераспределенных зарезервированных бюджетных ассигнований (открытая часть) составил 49,97 млрд рублей и увеличился по сравнению с 2017 годом на 94,5 % (2017 год – 25,7 млрд рублей).

**5.2.** Наибольший объем неисполненных бюджетных назначений (более 100 млрд рублей) установлен в 2018 году по следующим разделам бюджетной классификации: «Национальная оборона» – 236 млрд рублей, или 7,7 % показателей, установленных сводной бюджетной росписи с изменениями, «Национальная экономика» – 167,1 млрд рублей (6,5 %), «Общегосударственные вопросы» – 154,9 млрд рублей (11 %).

На низком уровне (менее 90 %) исполнены расходы по 13 главным распорядителям средств федерального бюджета<sup>2</sup>.

Основными причинами, негативно повлиявшими на низкий уровень исполнения расходов, являются:

- отсутствие решений о перераспределении в ходе исполнения федерального бюджета средств резервных фондов, а также иным образом зарезервированных по Минфину России бюджетных ассигнований (156,1 млрд рублей, или 20,1 % общей суммы неиспользованных бюджетных ассигнований);
- неполное использование главными распорядителями бюджетных ассигнований, предусмотренных на строительство и реконструкцию объектов транспортной и энергетической инфраструктуры, учреждений образования в рамках реализации мероприятий государственных программ «Развитие транспортной системы» (37 млрд рублей, или 4,8 %) и «Социально-экономическое развитие Республики Крым и г. Севастополя на период до 2020 года» (15,4 млрд рублей, или 2 %);
- непредоставление субсидий юридическим лицам в сумме 39,3 млрд рублей и взносов в уставные капиталы акционерных обществ, имущественных взносов в сумме 9,4 млрд рублей в связи с принятием в конце года нормативных правовых актов, регулирующих их представление, заключением в конце года соглашений с юридическими лицами о предоставлении субсидий, низкой потребностью отдельных юридических лиц в получении субсидий;
- длительные сроки проведения конкурсных процедур, разработки и утверждения документации, позднее заключение государственных контрактов, неисполнение

<sup>2</sup> Федеральное агентство по делам национальностей, Федеральное агентство морского и речного транспорта, Министерство образования и науки Российской Федерации, Федеральное агентство воздушного транспорта, Министерство юстиции Российской Федерации, Министерство культуры Российской Федерации, «Государственная корпорация по космической деятельности «Роскосмос», Министерство просвещения Российской Федерации, Федеральное агентство по недропользованию, Министерство энергетики Российской Федерации, Министерство спорта Российской Федерации, Федеральное агентство водных ресурсов, Министерство экономического развития Российской Федерации.

подрядными организациями обязательств по государственным контрактам, а также отсутствие надлежащего контроля со стороны получателей средств федерального бюджета.

млн руб.

Наименование	Раздел	Кассовое исполнение расходов федерального бюджета за 2017 год	Сводная бюджетная роспись с учетом изменений	Кассовое исполнение расходов федерального бюджета за 2018 год	Объем неисполненных расходов за 2018 год	Уровень исполнения
Общегосударственные вопросы	01	1 162 427,2	1 412 056,0	1 257 118,7	154 937,4	89,0
Национальная оборона	02	2 852 274,9	3 062 998,4	2 827 008,4	235 990,0	92,3
Национальная безопасность и правоохранительная деятельность	03	1 918 018,8	2 049 817,8	1 971 582,5	78 235,3	96,2
Национальная экономика	04	2 460 059,8	2 569 231,9	2 402 088,0	167 143,9	93,5
Жилищно-коммунальное хозяйство	05	119 480,2	168 812,0	148 786,3	20 025,7	88,1
Охрана окружающей среды	06	92 358,2	117 384,1	115 978,2	1 405,9	98,8
Образование	07	614 960,2	753 606,8	722 619,3	30 987,5	95,9
Культура, кинематография	08	89 690,1	112 508,5	94 850,3	17 658,2	84,3
Здравоохранение	09	439 845,8	557 866,5	537 311,5	20 555,0	96,3
Социальная политика	10	4 991 986,3	4 611 876,2	4 581 795,4	30 080,8	99,3
Физическая культура и спорт	11	96 141,5	73 694,4	64 019,6	9 674,8	86,9
Средства массовой информации	12	83 210,6	88 511,0	88 448,7	62,3	99,9
Обслуживание государственного и муниципального долга	13	709 157,4	814 310,9	805 974,6	8 336,3	99,0
Межбюджетные трансферты общего характера бюджетам бюджетной системы Российской Федерации	14	790 692,0	1 098 579,8	1 095 421,3	3 158,6	99,7
<b>Всего:</b>		<b>16 420 303,1</b>	<b>17 491 254,3</b>	<b>16 713 002,7</b>	<b>778 251,6</b>	<b>95,6</b>

**5.3.** Впервые за последние годы дебиторская задолженность по выданным авансам сократилась за 2018 год на 50,3 млрд рублей, или на 1,3 %, но по-прежнему составляет значительный объем (3 752,9 млрд рублей, или 22,6 % кассовых расходов федерального бюджета).



---

Объем просроченной дебиторской задолженности по авансовым перечислениям сократился на 80 млрд рублей, или на 16,4 %, и на 1 января 2019 года составил 407,8 млрд рублей.

Анализ динамики дебиторской задолженности по расходам показывает, что за 2009–2016 годы темпы ее прироста значительно превышали темпы прироста расходов федерального бюджета. В 2017 году прирост дебиторской задолженности был меньше.

Наибольшая дебиторская задолженность по выданным авансам образовалась у Минобороны России, ГК «Роскосмос», Минпромторга России, ГК «Росатом».

Основной причиной образования дебиторской задолженности по расходам является предусмотренная законодательством Российской Федерации в рамках государственного оборонного заказа возможность осуществления авансирования государственных контрактов в размере от 50 % до 80 % их суммы, а в отдельных случаях в размере, превышающем 80 % суммы заключаемых государственных контрактов.

**5.4.** Как и в предыдущие годы бюджетные полномочия отдельными главными распорядителями средств федерального бюджета в части ведения реестра расходных обязательств, подготовки порядка составления, утверждения и ведения бюджетной сметы, формирования перечня подведомственных распорядителей и получателей бюджетных средств, порядка ведения бюджетной росписи, планирования расходов и составления обоснований бюджетных ассигнований, распределения и доведения бюджетных ассигнований и лимитов бюджетных обязательств до подведомственных распорядителей и получателей исполнялись не в полном объеме.

**5.5.** Предусмотренный первоначально объем резервного фонда Правительства Российской Федерации (52,6 млрд рублей) был уменьшен при внесении изменений в федеральный бюджет на 73,6 % (на 38,7 млрд рублей) и увеличен в установленном бюджетным законодательством порядке более чем в 20 раз (на 284,9 млрд рублей).

Объем неиспользованных средств резервного фонда Правительства Российской Федерации, перераспределенный в течение 2018 года, по итогам 2018 года составил 99,2 млрд рублей.

Данные факты свидетельствуют о недостаточно качественном планировании бюджетных ассигнований.

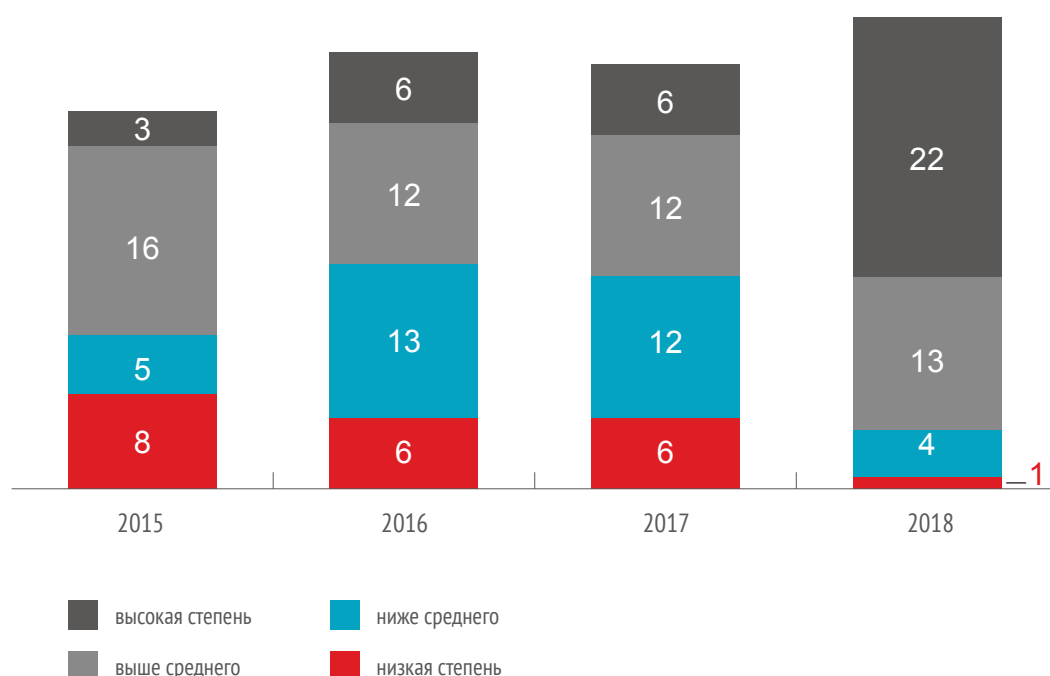
## ГОСУДАРСТВЕННЫЕ ПРОГРАММЫ

**6.1.** Сформированные на 2018 год госпрограммы содержали системные недостатки, в том числе: отсутствие показателей или несоответствие их значений показателям указов Президента Российской Федерации от 7 мая 2012 года, несоответствие документам стратегического планирования, неконкретность целей, несогласованность целей и задач, слабовыраженная или заниженная динамика показателей, значительное их количество (около 2 тысяч) и высокая доля показателей с поздними сроками формирования статистических данных.

**6.2.** В течение 2018 года бюджетные ассигнования (открытая часть) на реализацию 41 госпрограммы федеральными законами о внесении изменений в федеральный закон о федеральном бюджете, сводной бюджетной росписью с изменениями в целом увеличены на 760,0 млрд рублей, или на 9,1 %. Показатели госпрограмм не корректировались. Объем неисполненных назначений по госпрограммам (открытая часть) составил 400,4 млрд рублей, или 4,4 % показателя сводной бюджетной росписи с изменениями.

По состоянию на 1 января 2019 года на низком уровне (менее 90 %) исполнены расходы (открытая часть) по 10 госпрограммам<sup>3</sup>.

### РЕЙТИНГОВАЯ ОЦЕНКА МИНЭКОНОМРАЗВИТИЯ РОССИИ ЭФФЕКТИВНОСТИ РЕАЛИЗАЦИИ ГОСПРОГРАММ ЗА 2015 – 2018 ГОДЫ



<sup>3</sup> Управление государственными финансами, развитие Крыма, внешнеполитическая деятельность, воспроизводство и использование природных ресурсов, управление федеральным имуществом, развитие физической культуры и спорта, культуры и туризма, фармацевтической промышленности, реализация национальной политики, космическая деятельность.

Отмечается низкий уровень кассового исполнения и достижения показателей по направлению госпрограмм «Инновационное развитие и модернизация экономики» (уровень кассового исполнения – 93,2 %, уровень достижения показателей – 64,3 %).

**6.3.** По результатам оценки Минэкономразвития России в Сводном годовом докладе «высокая эффективность реализации» (свыше установленного соответствующего диапазона эффективности 94,6 %) установлена по 22 госпрограммам (2017 год – 6 госпрограмм), «эффективность реализации выше среднего уровня» (от 85,3 % до 94,5 %) – по 13 госпрограммам (2017 год – 12 госпрограмм), «эффективность реализации ниже среднего уровня» (от 57,6 % до 85,2 %) – по 4 госпрограммам (2017 год – 12 госпрограмм), «низкая степень эффективности» (ниже 57,5 %) – по 1 госпрограмме («Социально-экономическое развитие Арктической зоны Российской Федерации» (ответственный исполнитель – Минэкономразвития России) (2017 год – 6 госпрограмм). Указанные показатели существенно превышают оценки за 2017 год.

**6.4.** Несмотря на положительные изменения, внесенные Минэкономразвития России в методологию оценки эффективности госпрограмм, по мнению Счетной палаты, учет прогнозных (предварительных) значений показателей при высоком весовом коэффициенте оценки показателей на уровне госпрограмм (0,7) приводит к завышению интегральных оценок, диапазоны которых, как и в прошлые годы, определены расчетным путем по итогам года.

По 319 показателям отсутствовали фактические данные либо представлена предварительная оценка (16,5 % общего количества показателей, по которым предусмотрены плановые значения на 2018 год). По 13 госпрограммам из 40 (32,5 %) доля таких показателей превышает 10 % (227 показателей) в общем объеме показателей. Это обусловлено поздними сроками формирования статистических данных.

Кроме того, при оценке эффективности рассматривается только уровень кассового исполнения федерального бюджета и не принимаются во внимание другие качественные показатели исполнения федерального бюджета. Оценка исполнения расходов за счет всех источников финансирования не предусматривается. Так, уровень исполнения расходов за счет средств консолидированных бюджетов субъектов РФ по госпрограммам за 2018 год составил 86,1 %.

**6.5.** По оценке Счетной палаты, средний уровень эффективности установлен по 21 госпрограмме (2017 год – 20 госпрограмм), низкий уровень эффективности – по 7 госпрограммам (2017 год – 8 госпрограмм). Высокий уровень эффективности по госпрограммам не установлен.

Не подлежали оценке эффективности 12 госпрограмм (2017 год – 11 госпрограмм), у которых доля показателей, не имевших фактического значения, в общем объеме показателей превышает 10 %.

## ПРИОРИТЕТНЫЕ ПРОЕКТЫ (ПРОГРАММЫ)

В соответствии с паспортами 25 приоритетных проектов (программ) бюджетные ассигнования на их реализацию составляют 205,7 млрд рублей.

Расходы на реализацию приоритетных проектов (программ) исполнены в сумме 199,6 млрд рублей, или 93,6 % показателя сводной росписи с изменениями, что на 2 процентных пункта ниже среднего уровня исполнения расходов федерального бюджета (95,6 %). По 2 приоритетным проектам (программам) расходы исполнены ниже 50 % («Развитие экспортного потенциала российской системы образования» (29,8 % показателя сводной росписи с изменениями), «Повышение производительности труда и поддержки занятости» (47,7 %)).

Реализация приоритетных проектов (программ) осуществлялась в условиях многочисленных изменений как параметров, содержащихся в паспортах, так и показателей их сводных планов. Это затрудняло мониторинг хода исполнения приоритетных проектов (программ).

Результаты выборочного мониторинга Счетной палаты показывают, что отдельные контрольные точки, предусмотренные паспортами приоритетных проектов и сводными планами, не выполнены, выполнены не в полном объеме либо с нарушением сроков.

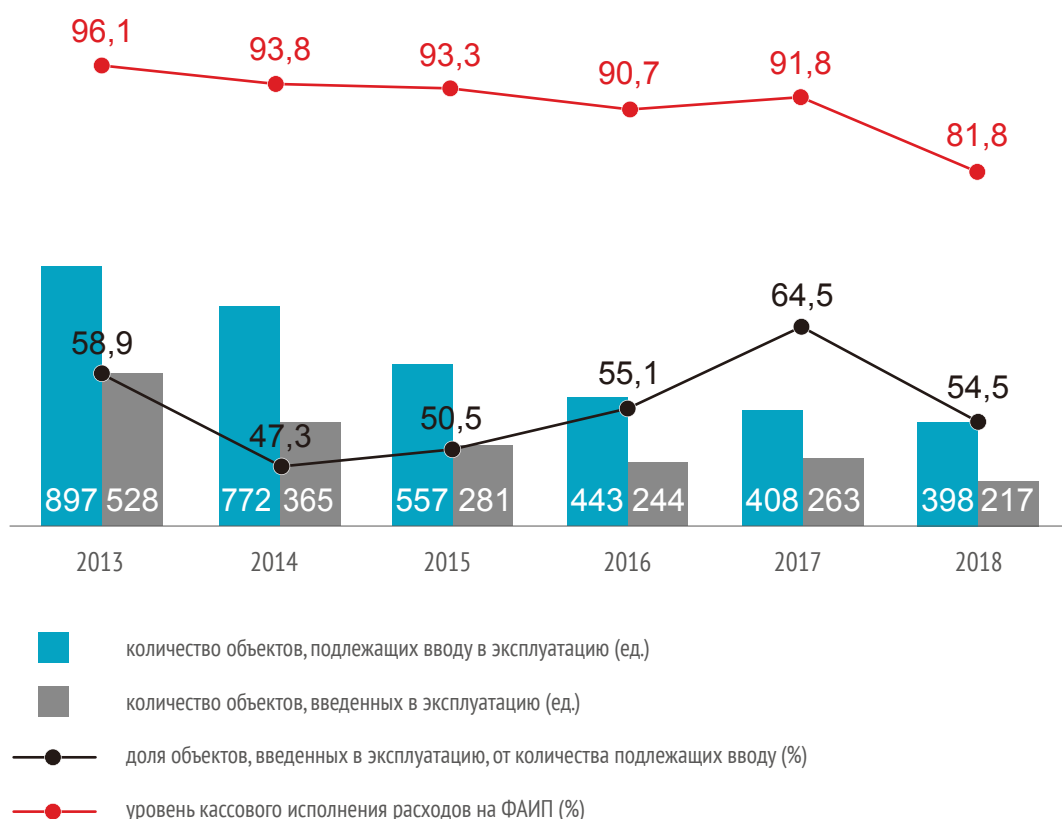
### УРОВНИ ИСПОЛНЕНИЯ РАСХОДОВ ПО ПРИОРИТЕТНЫМ ПРОЕКТАМ



## ФЕДЕРАЛЬНАЯ АДРЕСНАЯ ИНВЕСТИЦИОННАЯ ПРОГРАММА

**8.1.** 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 такие объекты на 1 января 2018 года составил 339,3 млрд рублей, или 59,3 % 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  
В 2013 – 2018 ГОДАХ**



**8.2.** Уровень кассового исполнения расходов на реализацию ФАИП по итогам 2018 года является самым низким за 15 лет (81,8 % объема лимитов бюджетных обязательств). Объем неисполнения указанных расходов составил 134,6 млрд рублей, что на 71,8 млрд рублей, или в 2,1 раза, больше, чем в 2017 году (62,7 млрд рублей).

На уровне ниже 50 % исполнены расходы на реализацию ФАИП Минюстом России, ФСИН России, ФССП России, Минкультуры России, Роспотребнадзором, Судебным департаментом при Верховном Суде Российской Федерации, ФНС России, МЧС России, Минпромторгом России и Росреестром.

Кассовые расходы на реализацию ФАИП на уровне ниже 50 % исполнены по госпрограммам по защите от чрезвычайных ситуаций, развитию промышленности, фармацевтики и медицины, культуры, управлению государственными финансами, внешнеполитической деятельности, юстиции, развитию Дальнего Востока и Байкальского региона. Не исполнены – по информационному обществу и развитию энергетики.

**8.3.** Снижаются темпы строительства и ввода в эксплуатацию объектов ФАИП. В 2018 году не введен в эксплуатацию 181 объект, или 45,5 % общего количества объектов, подлежавших вводу (в 2017 году – 145 объектов, или 35,5 %).

**8.4.** Основными причинами низкого исполнения показателей ФАИП являются: включение в ФАИП объектов, не готовых в соответствии с требованиями законодательства к началу строительства (не обеспеченных утвержденной проектной документацией с положительным заключением государственной экспертизы, пообъектной детализацией, необходимыми нормативными актами и правоустанавливающими документами на земельные участки под строительство); некачественная разработка проектной документации; поздние сроки проведения конкурсных процедур; неисполнение обязательств подрядными организациями при отсутствии надлежащего контроля со стороны государственных заказчиков.

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 2018 году Правительством Российской Федерации издано 37 распоряжений, устанавливающих иной срок завершения расчетов по оплате государственных контрактов на строительство (реконструкцию) объектов ФАИП по неисполненным обязательствам 2017 года, на сумму 26,5 млрд рублей, из них со сроками завершения расчетов до 25 декабря 2018 года – 33 распоряжения. По отдельным объектам Росавиации и ФМБА России сроки завершения расчетов предыдущего года продлеваются Правительством Российской Федерации третий год подряд.

**8.5.** Несмотря на принимаемые Правительством Российской Федерации меры, общий объем незавершенного строительства на федеральном уровне на 1 января 2019 года составил 2 372,4 млрд рублей и снизился за год на 110,4 млрд рублей, или на 4,4 %. Количество объектов незавершенного строительства по 60 главным распорядителям средств федерального бюджета составило 12,8 тыс. объектов, из них по 25,5 % (3,3 тыс. объектов) строительство объектов не начиналось, по 15,2 % (1,9 тыс. объектов) – приостановлено

---

в основном без консервации, по 13,1 % (1,7 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 2019 года числятся вложения в 1,9 тыс. объектов незавершенного строительства в сумме 122,5 млрд рублей, что на 4,9 млрд рублей, или на 3,9 %, меньше, чем на 1 января 2018 года (127,5 млрд рублей).

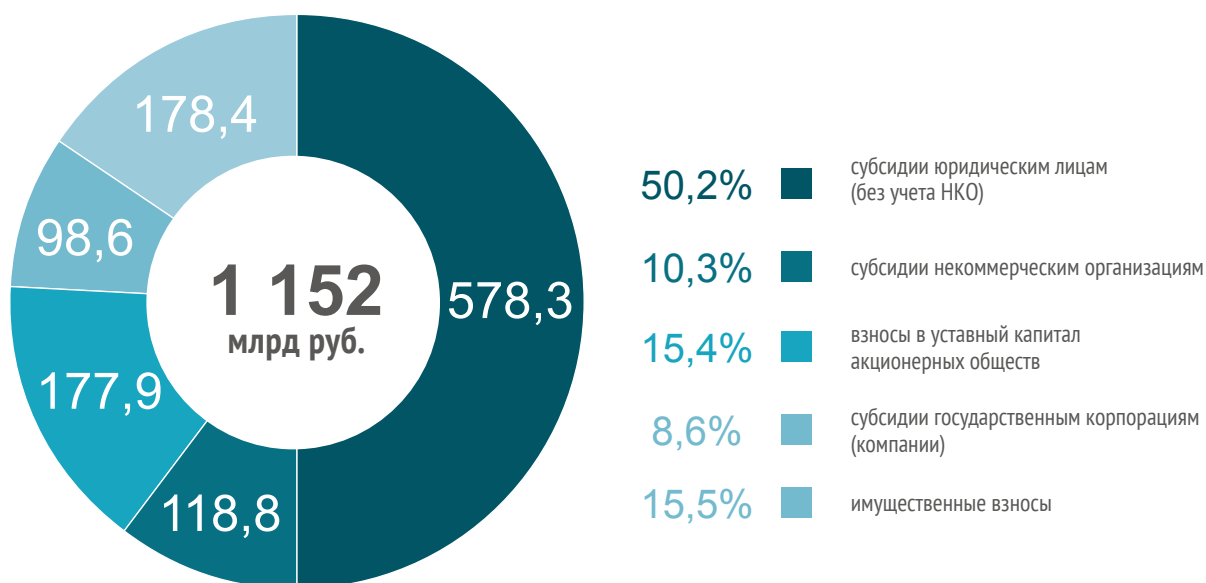
По оценке Счетной палаты, общий объем незавершенного строительства на уровне субъектов РФ по состоянию на 1 января 2019 года составил 2 890,9 млрд рублей и уменьшился за 2018 год на 57,3 млрд рублей, или лишь на 1,9 % (58,5 тыс. объектов).

Таким образом, системные недостатки при формировании и реализации ФАИП в 2018 году не устранены.

## СУБСИДИИ ЮРИДИЧЕСКИМ ЛИЦАМ, ВЗНОСЫ В УСТАВНЫЕ КАПИТАЛЫ АКЦИОНЕРНЫХ ОБЩЕСТВ, ИМУЩЕСТВЕННЫЕ ВЗНОСЫ И СУБСИДИИ ГОСУДАРСТВЕННЫМ КОРПОРАЦИЯМ И ГОСУДАРСТВЕННОЙ КОМПАНИИ

**9.1.** Неисполнение в полном объеме расходов федерального бюджета на предоставление целевых субсидий юридическим лицам в 2018 году (39 253,9 млн рублей, или 5,3 % показателей, установленных сводной бюджетной росписью с учетом изменений) связано в основном с отсутствием потребности юридических лиц в их получении, а также с принятием нормативных правовых актов, регулирующих предоставление целевых средств, заключением соглашений с юридическими лицами и предоставлением средств в конце года.

### КАССОВОЕ ИСПОЛНЕНИЕ СУБСИДИЙ ЮРИДИЧЕСКИМ ЛИЦАМ, ВЗНОСОВ В УСТАВНЫЕ КАПИТАЛЫ АО, ИМУЩЕСТВЕННЫХ ВЗНОСОВ, СУБСИДИЙ ГОСКОРПОРАЦИЯМ (КОМПАНИИ) ЗА 2018 ГОД





По итогам 2018 года установлены факты предоставления субсидий юридическим лицам с нарушением положений нормативных правовых актов, определяющих правила их предоставления (Минсельхоз России, Росстандарт, Минпромторг России).

Отдельными главными распорядителями средств федерального бюджета допускались нарушения сроков рассмотрения документов и принятия решений о предоставлении субсидий, сроков перечисления целевых средств, сроков заключения договоров об участии Российской Федерации в собственности субъекта инвестиций и требований к договорам (Минприроды России, Минсельхоз России, ГК «Роскосмос»).

**9.2.** Неисполнение в полном объеме расходов федерального бюджета на предоставление взносов в уставные капиталы акционерных обществ, имущественных взносов Российской Федерации в государственные корпорации (государственную компанию), субсидий на исполнение возложенных полномочий и осуществление деятельности государственных корпораций (государственной компании) в 2018 году составило 9 389,1 млн рублей, или 2 % показателей, установленных сводной бюджетной росписью с учетом изменений.

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 внесении изменений в федеральный закон о федеральном бюджете на текущий финансовый год, проводилось при отсутствии финансово-экономического обоснования потребности в бюджетных ассигнованиях, без учета остатков бюджетных ассигнований, предоставленных из федерального бюджета в предыдущие годы.

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

Общий объем временно свободных средств государственных корпораций и государственной компании по состоянию на 1 января 2019 года составил около 140 млрд рублей (на 1 января 2018 года – около 155 млрд рублей). При этом доходы государственных корпораций и государственной компании от инвестирования временно свободных средств за 2018 год составили около 6 млрд рублей (2017 год – около 7 млрд рублей).

**9.3.** В общем объеме предоставленных субсидий юридическим лицам наибольший объем бюджетных ассигнований направлен на реализацию мероприятий в рамках разделов бюджетной классификации расходов «Национальная экономика» (432 652,1 млн рублей, или 62,1 % общего объема предоставленных субсидий), «Средства массовой информации» (83 699,9 млн рублей, или 12 %), «Охрана окружающей среды» (78 871,1 млн рублей, или 11,3 %).

В рамках развития национальной экономики наибольший объем предоставленных субсидий приходится на другие вопросы в области национальной экономики (253 858,4 млн рублей, или 36,4 %), транспорт (84 760,4 млн рублей, или 12,2 %), сельское хозяйство и рыболовство (51 448,8 млн рублей, или 7,4 %).

По сравнению с 2017 годом структура расходов федерального бюджета на предоставление субсидий юридическим лицам практически не изменилась.

## КОНТРАКТУЕМЫЕ РАСХОДЫ

Объем неисполнения расходов федерального бюджета по государственным контрактам на закупку товаров, работ и услуг для государственных нужд (далее – контрактные расходы) в 2018 году составил 385,2 млрд рублей, или 8 % лимитов бюджетных обязательств, что на 72,8 млрд рублей, или на 23,3 %, больше, чем в 2017 году.

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

По итогам 2018 года выявлено 432 нарушения законодательства о контрактной системе в сфере закупок и закупках отдельными видами юридических лиц, из которых 83,1 % – нарушения в части непредставления, несвоевременного представления информации для включения в реестр контрактов, отсутствия ведомственного контроля в сфере закупок в отношении подведомственных заказчиков, нарушения порядка формирования, утверждения и ведения плана-графика закупок, порядка его размещения и другие нарушения.

Характерными нарушениями законодательства о контрактной системе в сфере закупок, выявленными по итогам проверок за 2018 год на сумму 18,7 млрд. рублей, являются неприменение мер ответственности по контракту (договору), нарушения при обосновании и определении начальной (максимальной) цены контракта (договора), цены контракта (договора), заключаемого с единственным поставщиком, внесение изменений в контракт (договор) с нарушением требований, установленных законодательством, и другие.

Также установлены факты несоблюдения заказчиками сроков оплаты выполненных работ по государственным контрактам, что несет риски применения к заказчикам мер ответственности и дополнительных расходов федерального бюджета.

## СУБСИДИИ НА ФИНАНСОВОЕ ОБЕСПЕЧЕНИЕ ВЫПОЛНЕНИЯ ГОСУДАРСТВЕННОГО ЗАДАНИЯ, СУБСИДИИ НА ИНЫЕ ЦЕЛИ

В 2018 году установлены факты включения отдельных услуг (работ), не предусмотренных учредительными документами, в государственные задания ряда учреждений (Минкультуры России, Минприроды России, Минсельхоз России), несвоевременного утверждения государственных заданий (Минкультуры России), нарушения порядка определения нормативных затрат и порядка расчета финансового обеспечения выполнения государственного задания (Минтранс России, Минсельхоз России, Минкультуры России, Минкомсвязь России, Минвостокразвития России, Минфин России, Минюст России, Ростехнадзор, Росводресурсы, Роспатент, СПбГУ), использования некорректных коэффициентов платной деятельности или их неприменения (Минэнерго России, Минюст России, Роспатент, Росрезерв, Росздравнадзор, Госфильмофонд России, Роспечать).

По 26 главным распорядителям средств федерального бюджета Счетной палатой установлены факты значительного перевыполнения плановых показателей государственного задания (от 20 % до 60,6 раза), что свидетельствует о недостаточно качественном планировании.

Также отмечается значительный рост нормативных затрат по государственным работам, выполняемым подведомственными учреждениями, по ряду главных распорядителей средств федерального бюджета.

### ОБЩИЙ ОБЪЕМ СРЕДСТВ БЮДЖЕТНЫХ И АВТОНОМНЫХ УЧРЕЖДЕНИЙ И ИХ ОСТАТКИ В 2017 - 2018 ГОДАХ

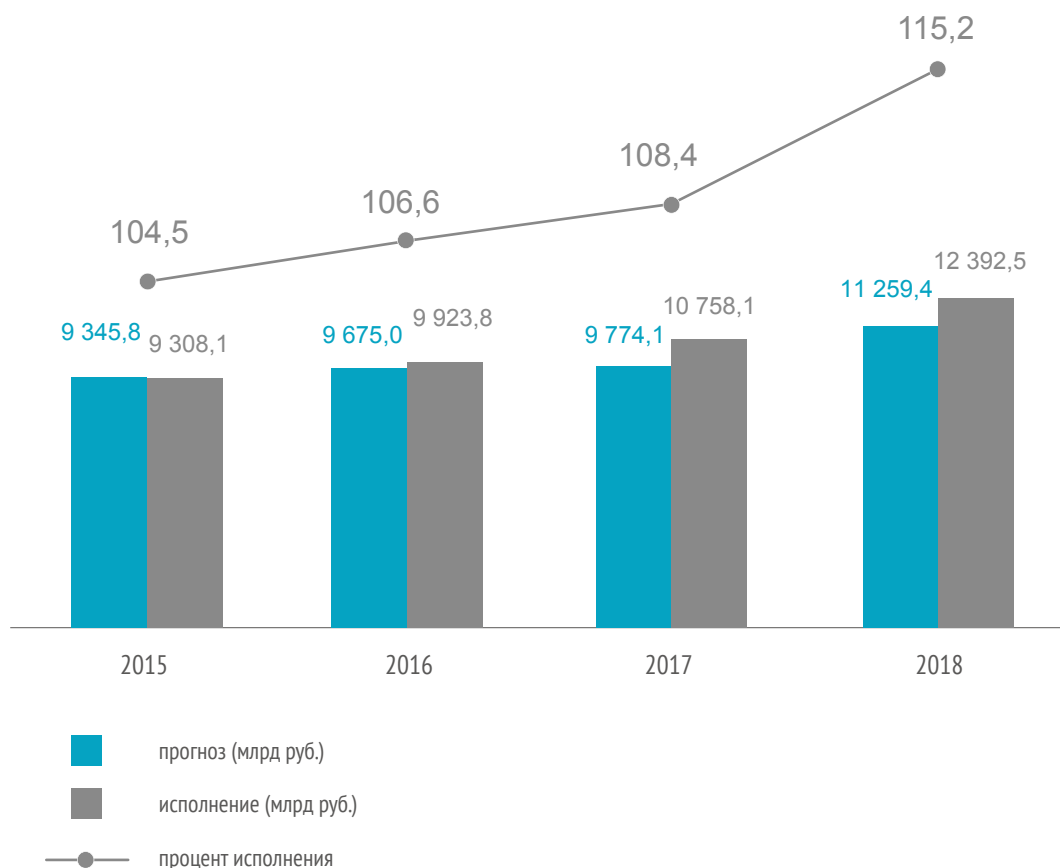
Наименование показателя	2017 г.	2018 г.	Увеличение/уменьшение в 2018 году по сравнению с 2017 годом	
			млрд рублей	в %
<b>Итого объем средств бюджетных и автономных учреждений</b>	<b>1 698,5</b>	<b>1 931,7</b>	<b>233,2</b>	<b>13,7</b>
Итого остаток на конец года	229,5	249,7	20,2	8,8
<b>Субсидии из федерального бюджета, всего</b>	<b>984,6</b>	<b>1 154,6</b>	<b>170,0</b>	<b>17,3</b>
Субсидии на финансовое обеспечение государственного задания на оказание государственных услуг (выполнение работ)	747,2	901,2	154,1	20,6
остаток на конец года	32	32,2	0,2	0,6
Субсидии на иные цели	219,5	222,1	2,6	1,2
остаток на конец года	61,6	54,1	-7,5	-12,2
Субсидии на осуществление капитальных вложений и приобретение объектов недвижимого имущества	17,9	31,3	13,4	74,9
остаток на конец года	10,1	18	7,9	78,2
<b>Поступления от приносящей доход деятельности</b>	<b>635,1</b>	<b>681</b>	<b>45,9</b>	<b>7,2</b>
остаток на конец года	108,1	123,6	15,5	14,3
<b>Средства по обязательному медицинскому страхованию</b>	<b>78,8</b>	<b>96,1</b>	<b>17,3</b>	<b>22</b>
остаток на конец года	11,1	12,6	1,5	13,5
остаток средств во временном распоряжении	6,6	9,2	2,6	39,4

## МЕЖБЮДЖЕТНЫЕ ТРАНСФЕРТЫ БЮДЖЕТАМ ДРУГИХ УРОВНЕЙ БЮДЖЕТНОЙ СИСТЕМЫ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

**12.1.** Ежегодно первоначально запланированный субъектами РФ прогноз расходов значительно отличается от показателей уточненной сводной бюджетной росписи. Так, в 2015–2018 годах отклонения по расходам составили около 1,0–1,3 трлн рублей (в 2018 году увеличение составило 1,1 трлн рублей).

При этом ежегодно увеличиваемые субъектами РФ показатели по расходам не исполняются. На протяжении последних 4 лет кассовые расходы консолидированных бюджетов субъектов РФ ниже показателей сводной бюджетной росписи с изменениями на 500–800 млрд рублей (4–8 %) и отклоняются от прогноза основных параметров консолидированного бюджета Российской Федерации на соответствующий год на 150–800 млрд рублей. Это свидетельствует о недостаточно качественном бюджетном

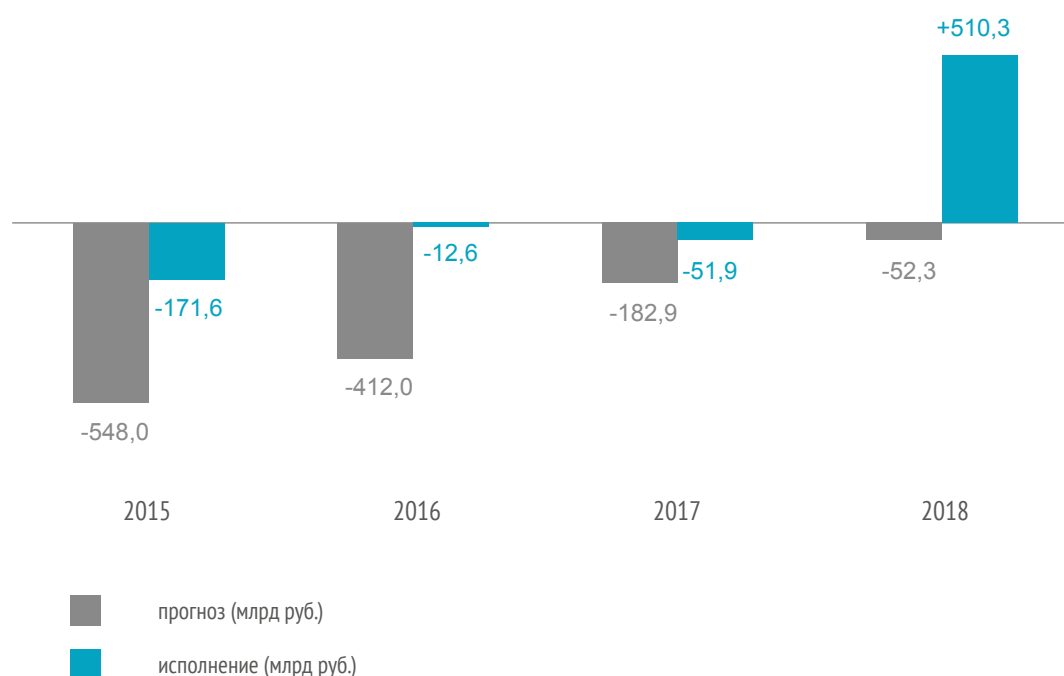
### ДОХОДЫ КОНСОЛИДИРОВАННЫХ БЮДЖЕТОВ СУБЪЕКТОВ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ В 2015 – 2018 ГОДАХ



планировании расходов консолидированных бюджетов субъектов РФ. Так, в 2018 году кассовые расходы консолидированных бюджетов субъектов РФ ниже показателей сводной бюджетной росписи с изменениями на 574,5 млрд рублей, или на 4,6 %, и выше прогноза основных параметров консолидированного бюджета Российской Федерации на 570,5 млрд рублей, или на 5 %.

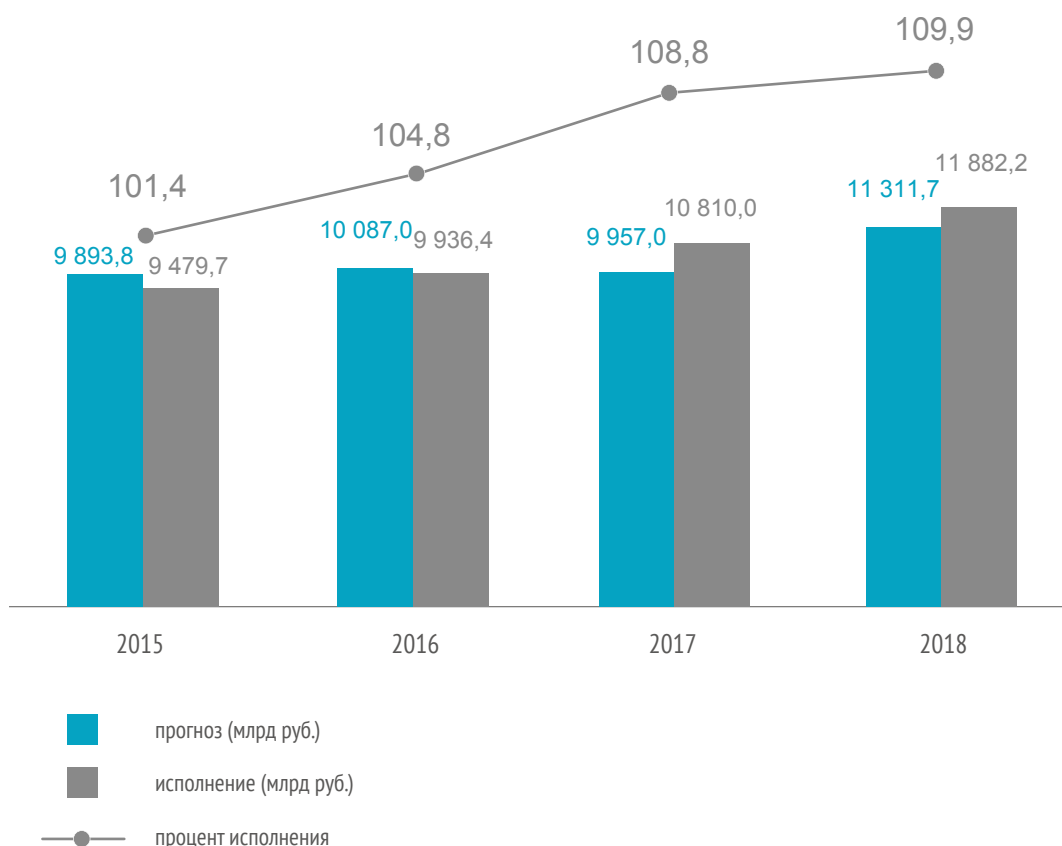
В 2018 году консолидированные бюджеты субъектов РФ впервые с 2008 года исполнены с профицитом в сумме 510,3 млрд рублей (первоначально прогнозировался дефицит в размере 52,3 млрд рублей). Количество субъектов РФ, исполнивших консолидированный бюджет с профицитом, увеличилось до 70 регионов (2017 год – 38 регионов). Консолидированные бюджеты 15 субъектов РФ исполнены с дефицитом (2017 год – 47 регионов).

### ДЕФИЦИТ (ПРОФИЦИТ) КОНСОЛИДИРОВАННЫХ БЮДЖЕТОВ СУБЪЕКТОВ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ В 2015 – 2018 ГОДАХ



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

### РАСХОДЫ КОНСОЛИДИРОВАННЫХ БЮДЖЕТОВ СУБЪЕКТОВ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ В 2015 – 2018 ГОДАХ



**12.2.** Сохраняется значительная зависимость региональных бюджетов от предоставления финансовой помощи из федерального бюджета. Так, доходы 18 субъектов РФ более чем на 40 % сформированы за счет безвозмездных поступлений от бюджетов других бюджетов бюджетной системы Российской Федерации, из них у 9 регионов указанная доля составляет свыше 60 %.

**12.3.** В 2018 году 23 главными распорядителями были допущены факты несоблюдения положений постановлений Правительства Российской Федерации, регулирующих предоставление межбюджетных трансфертов из федерального бюджета бюджетам субъектов РФ.

Так, распределение не всех дотаций на поддержку мер по обеспечению сбалансированности бюджетов субъектов РФ осуществлено в соответствии

с методиками; отдельные субсидии предоставлялись без отбора по установленным критериям субъектов РФ или при отсутствии утвержденного порядка отбора; в соглашениях о предоставлении иных межбюджетных трансфертов содержатся недостоверные данные об объемах средств.

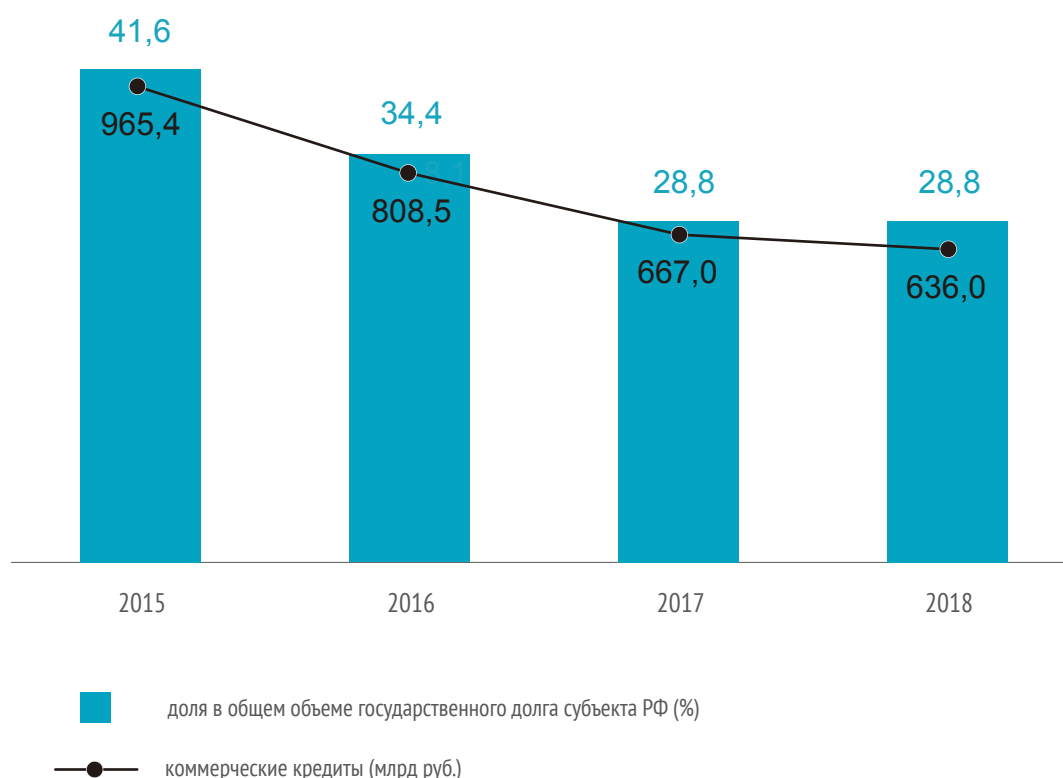
Не осуществлялся 12 главными распорядителями надлежащий контроль за соблюдением субъектами РФ условий предоставления межбюджетных трансфертов и других обязательств, установленных в соглашениях.

**12.4.** Несмотря на сокращение на 4,7 %, объем государственного долга субъектов РФ за 2018 год остается значительным и составляет 2 206,3 млрд рублей (2,1 % к ВВП).

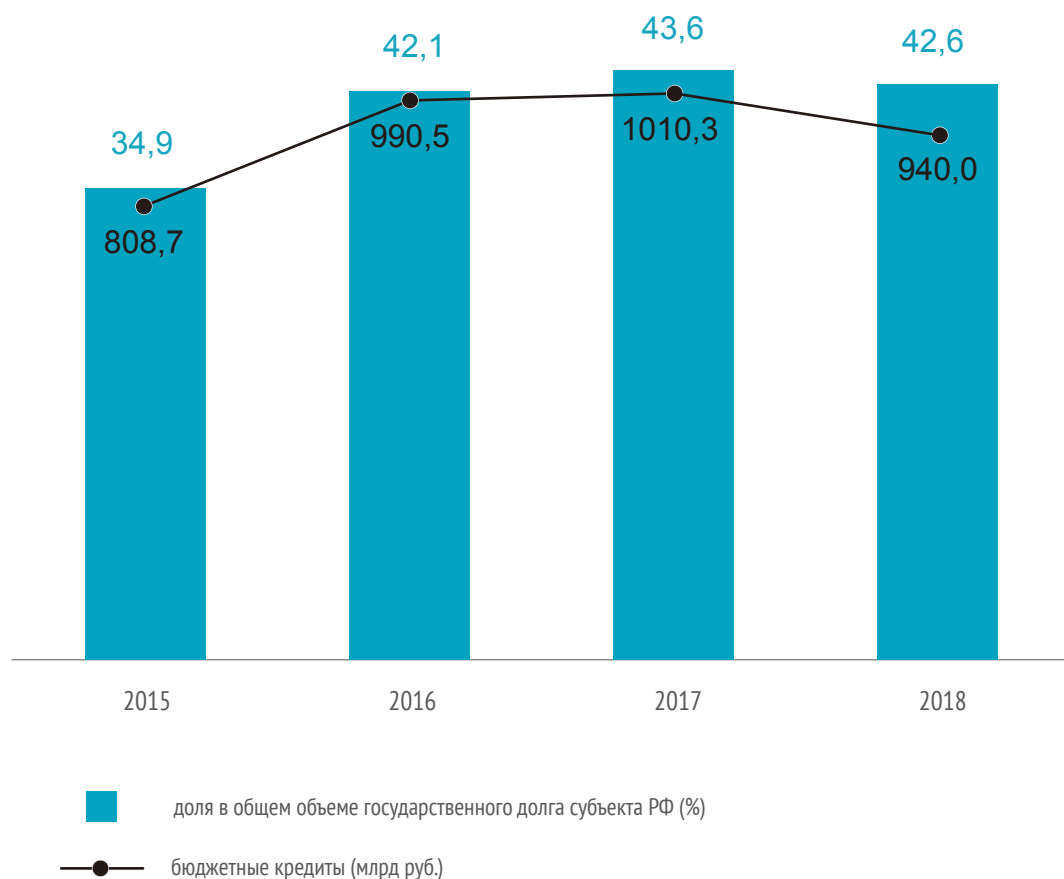
Доля задолженности по кредитам, полученным субъектами РФ от кредитных организаций, иностранных банков и международных финансовых организаций, осталась на уровне 2017 года и составила 28,8 %. При этом в 45 субъектах РФ (84,2 %) доля коммерческих кредитов превысила среднероссийское значение.

Несмотря на проведенную в 2017 году реструктуризацию задолженности субъектов РФ, осуществлено досрочное погашение бюджетных кредитов в связи с нарушением 11 регионами условий их предоставления. Это свидетельствует о необходимости продолжения работы с регионами по повышению финансовой дисциплины, созданию условий для стабилизации и снижения долговой нагрузки региональных бюджетов.

#### СВЕДЕНИЯ О КОММЕРЧЕСКИХ КРЕДИТАХ, ПОЛУЧЕННЫХ СУБЪЕКТАМИ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ



## СВЕДЕНИЯ О БЮДЖЕТНЫХ КРЕДИТАХ, ПОЛУЧЕННЫХ СУБЪЕКТАМИ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ



**12.5.** Доля поступлений межбюджетных трансфертов в доходной части бюджетов Фонда социального страхования Российской Федерации и Федерального фонда обязательного медицинского страхования осталась практически на уровне предыдущего года. Устойчивая зависимость формирования доходной части бюджета Пенсионного фонда Российской Федерации от поступления межбюджетных трансфертов из федерального бюджета сохраняется несмотря на снижение на 5,5 процентного пункта доли поступлений межбюджетных трансфертов в доходной части бюджета ПФР в 2018 году по сравнению с 2017 годом.

По ряду расходов, осуществляемых ПФР и ФСС, источником которых являются межбюджетные трансферты из федерального бюджета, кассовое исполнение в 2018 году сложилось на достаточно низком уровне, что обусловлено в основном заявочным принципом осуществления расходов.

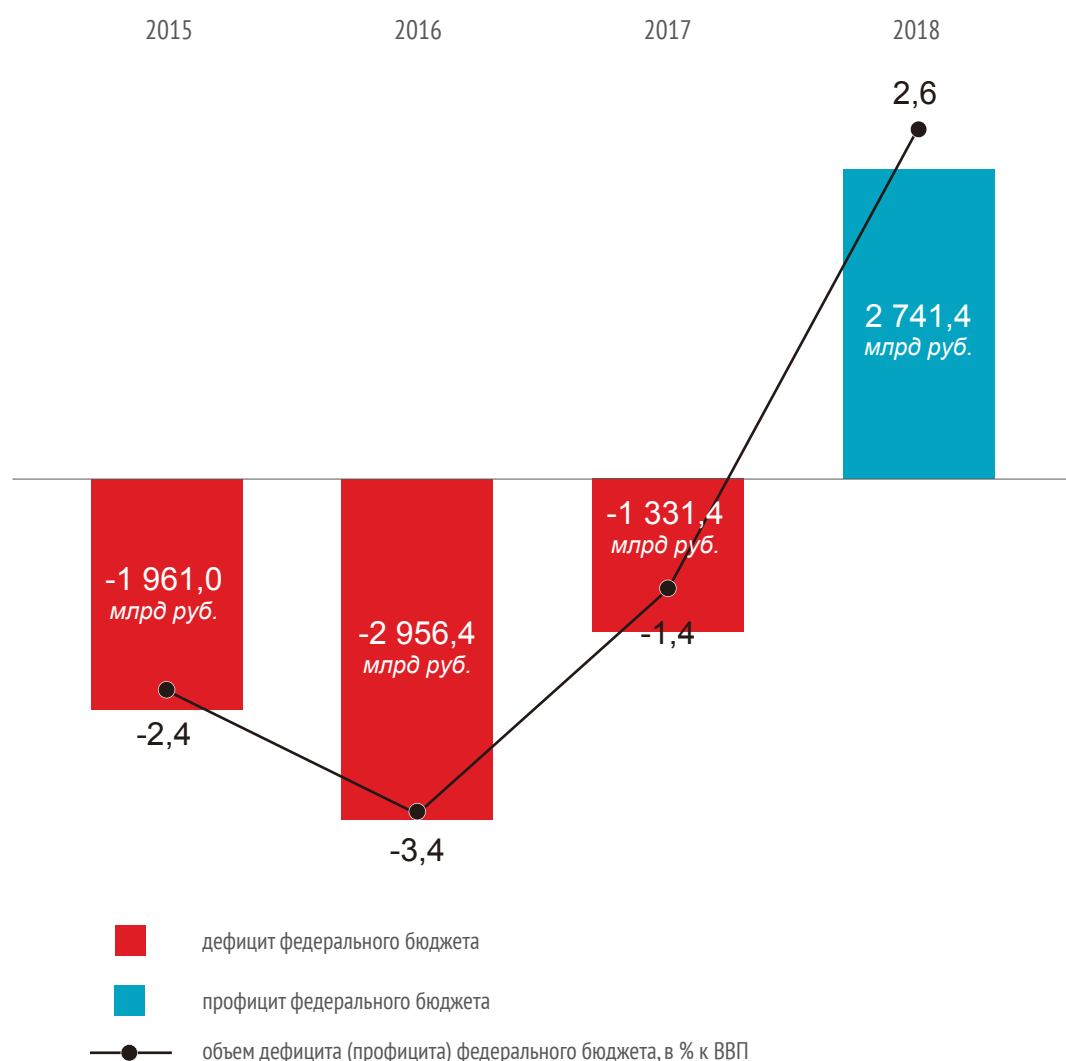


## ИСТОЧНИКИ ФИНАНСИРОВАНИЯ ДЕФИЦИТА ФЕДЕРАЛЬНОГО БЮДЖЕТА

**13.1.** В 2018 году федеральный бюджет исполнен с профицитом в размере 2 741,4 млрд рублей, или 2,6 % ВВП. Последний раз федеральный бюджет исполнялся с профицитом в 2011 году (442,0 млрд рублей, или 0,8 % ВВП).

Исполнение федерального бюджета по источникам финансирования дефицита в 2018 году составило (-) 2 741,4 млрд рублей, в том числе по источникам внутреннего финансирования дефицита (с учетом остатков) – (-) 2 606,2 млрд рублей и источникам внешнего финансирования дефицита – (-) 135,2 млрд рублей.

### ДИНАМИКА ОБЪЕМА ДЕФИЦИТА (ПРОФИЦИТА) ФЕДЕРАЛЬНОГО БЮДЖЕТА В 2015 - 2018 ГОДАХ



**13.2.** Чистое привлечение по государственным ценным бумагам, номинальная стоимость которых указана в валюте Российской Федерации, составило 507,5 млрд рублей.

Несмотря на то, что Программа государственных внутренних заимствований Российской Федерации на 2018 год была уменьшена на 19 %, по итогам 2018 года Программа не выполнена на 23,3 %, в части размещения государственных ценных бумаг – на 13,1 %, в части погашения – на 0,4 % (объем размещения составил 1 036,6 млрд рублей, погашения – 529,0 млрд рублей).

**13.3.** В 2018 году спрос на государственные ценные бумаги в 2,5 раза превысил предложение, что свидетельствует о сохранении повышенного интереса инвесторов к рынку российских ценных бумаг.

С 1 апреля 2018 года по 1 января 2019 года доля нерезидентов на рынке облигаций федеральных займов снизилась на 10,1 процентного пункта до 24,4 %, но оставалась на достаточно высоком уровне.

**13.4.** Доходность государственных ценных бумаг Российской Федерации, номинированных в российской валюте, по средневзвешенной цене размещения на аукционах в 2018 году в основном снизилась. Приоритетным направлением проводимой Минфином России в 2018 году долговой политики являлось осуществление долгосрочных государственных заимствований (от 5 до 16 лет), на долю которых в 2018 году пришлось более 69 % общего объема размещения государственных облигаций на аукционах.

**13.5.** Программа приватизации в 2018 году исполнена на низком уровне – 12,8 млрд рублей, что на 19 % меньше уточненного показателя, приватизировано всего 46 пакетов акций обществ, или 8 % общего объема, предусмотренного в прогнозном плане (программе) приватизации федерального имущества на 2017 – 2019 годы. Поступление от приватизации пакетов акций крупнейших компаний не планировалось и не осуществлялось.

**13.6.** В 2018 году расширен инструментарий в рамках проведения операций по управлению остатками средств на едином счете федерального бюджета. Так, размещение средств осуществлялось в рамках операций покупки (продажи) ценных бумаг по договорам репо (в валюте Российской Федерации по фиксированной и плавающей процентной ставке), купли-продажи иностранной валюты по сделкам «валютный своп». При этом не осуществлялись операции размещения средств на депозиты до востребования.

Объем остатков средств федерального бюджета на банковских депозитах на 1 января 2019 года, срок возврата которых предусмотрен в 2019 году, составил 1 567,3 млрд рублей и является наибольшим значением с 2009 года<sup>4</sup>.

**13.7.** Банк России с января по август 2018 года провел сделки покупки иностранной валюты на организованных торгах Московской биржи в объеме 2 221,9 млрд рублей в рублевом эквиваленте.

В период с 23 августа по декабрь 2018 года покупка Федеральным казначейством у Банка России иностранной валюты за счет дополнительных нефтегазовых доходов в объеме 1 907,2 млрд рублей в рублевом эквиваленте осуществлялась без проведения Банком России операций на валютном рынке.

---

<sup>4</sup> Согласно изменениям в статью 242 Бюджетного кодекса Российской Федерации в 2009 году установлена возможность наличия на конец финансового года средств, размещенных на банковских депозитах.

---

**13.8.** Совокупный объем ФНБ в рублевом эквиваленте за 2018 год увеличился на 7,5 % и составил 4 036,0 млрд рублей, или 3,9 % ВВП. Изменение объема связано с зачислением средств в иностранной валюте в объеме 906,7 млрд рублей, положительной курсовой разницей за счет переоценки средств ФНБ в объеме 489,7 млрд рублей и использованием средств ФНБ в объеме 1 113,3 млрд рублей.

**13.9.** Совокупный доход от управления средствами ФНБ в 2018 году составил 70,5 млрд рублей, или 109,2 %. В 2018 году 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 2017 год и составила 0,63 % годовых. Доходность на счете в евро за 2018 год, как и за 2017 год, составила отрицательную величину.

**13.10.** При реализации отдельных самокупаемых инфраструктурных проектов наблюдались отставание от графиков реализации проектов, несоблюдение структуры источников финансирования проектов, низкий уровень организации инициаторами проектов работ по реализации проектов.

**13.11.** Установленные на 1 января 2019 года верхние пределы государственного внутреннего и внешнего долга Российской Федерации, а также по государственным гарантиям не превышены.

**13.12.** Расходы федерального бюджета на обслуживание государственного долга Российской Федерации за 2018 год с учетом статьи 113 Бюджетного кодекса Российской Федерации составили 806,0 млрд рублей, или 4,8 % расходов федерального бюджета, что на 96,8 млрд рублей, или на 13,7 % больше, чем в 2017 году.

## ПРОВЕРКА И АНАЛИЗ ОСУЩЕСТВЛЕНИЯ ВНУТРЕННЕГО ФИНАНСОВОГО АУДИТА

Итоги оценки организации системы внутреннего финансового аудита показывают, что по состоянию на 1 января 2019 года самостоятельные структурные подразделения внутреннего финансового аудита созданы в 28 из 94 главных администраторов средств федерального бюджета (29,8 %) (2017 год – 29,3 %). В 31 главном администраторе средств федерального бюджета (33 %) службы внутреннего финансового аудита находятся в составе подразделений центрального аппарата (в 2017 году – 37 %).

В 35 главных администраторах средств федерального бюджета (37,2 %) внутренний финансовый аудит осуществляют уполномоченные должностные лица. Среди них такие крупные главные администраторы средств федерального бюджета, как Минфин России, Минкомсвязь России, Роструд, Росгидромет, Ростехнадзор. При этом на протяжении последних лет ситуация не меняется и количество указанных главных администраторов средств федерального бюджета остается на уровне более 30 % (в 2017 году – 33,7 %).

### ОЦЕНКА ЭФФЕКТИВНОСТИ ВНУТРЕННЕГО ФИНАНСОВОГО АУДИТА



В этой связи Счетная палата предложила Минфину России определить, в каких случаях внутренний финансовый аудит осуществляется уполномоченными должностными лицами главных администраторов средств федерального бюджета. Федеральным законом от 26 июля 2019 г. № 199-ФЗ «О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации в части совершенствования государственного (муниципального) финансового контроля, внутреннего финансового контроля и внутреннего финансового аудита» установлено, что внутренний финансовый аудит осуществляется уполномоченными

---

должностными лицами (работниками) главных администраторов средств федерального бюджета в случаях, предусмотренных федеральными стандартами внутреннего финансового аудита.

Фактическая численность сотрудников подразделений внутреннего финансового аудита составляет от 1 до 31 человека. Укомплектованность подразделений внутреннего финансового аудита отдельных главных администраторов средств федерального бюджета составила от 20 до 33 %.

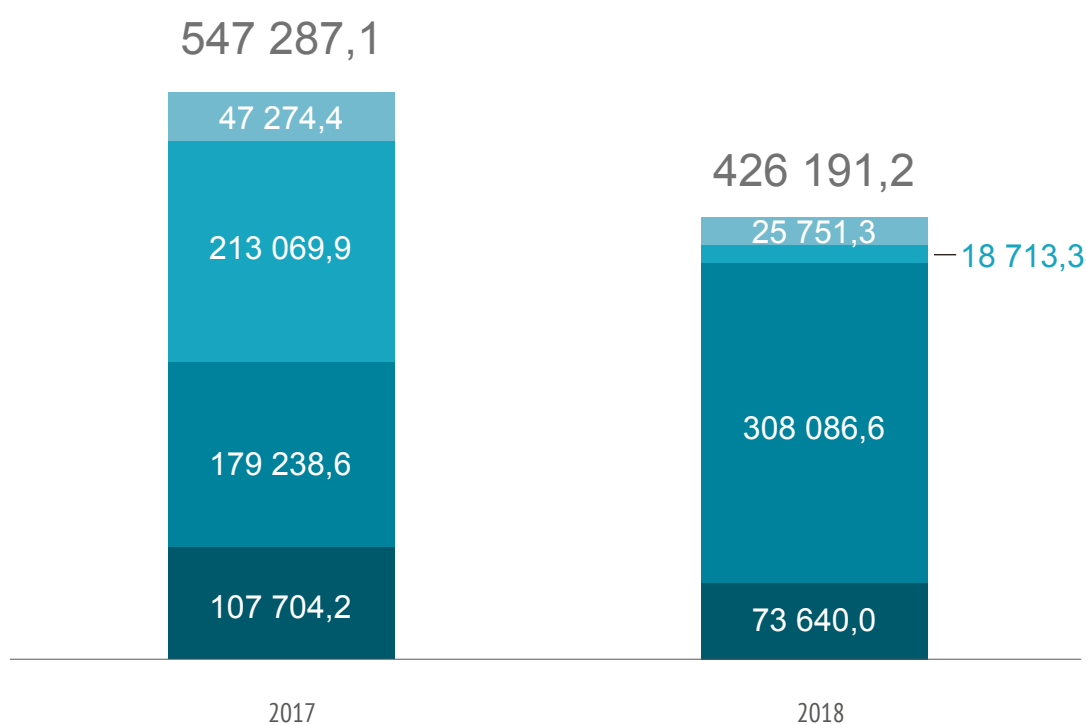
Оценка результатов деятельности внутреннего финансового аудита показывает, что отдельными главными администраторами средств федерального бюджета не были разработаны порядки составления планов внутреннего финансового аудита, составления и представления годовой отчетности о его результатах, не осуществлялись оценка надежности внутреннего финансового контроля, подготовка рекомендаций и предложений по повышению его эффективности, подтверждение соответствия бюджетного учета стандартам и достоверности бюджетной отчетности.

В целом эффективность системы внутреннего финансового аудита оценивается как высокая в 53 главных администраторах средств федерального бюджета (55,8 %) из 88 проверенных главных администраторов средств федерального бюджета, которыми получена высокая и средняя оценка организации системы внутреннего финансового аудита. Эффективность внутреннего финансового аудита оценивается как низкая в 9 главных администраторах средств федерального бюджета.

## НАРУШЕНИЯ, ВЫЯВЛЕННЫЕ СЧЕТНОЙ ПАЛАТОЙ ПО РЕЗУЛЬТАТАМ КОНТРОЛЬНЫХ МЕРОПРИЯТИЙ ПО ПРОВЕРКЕ ИСПОЛНЕНИЯ ФЕДЕРАЛЬНОГО ЗАКОНА № 362-ФЗ (С ИЗМЕНЕНИЯМИ) И БЮДЖЕТНОЙ ОТЧЕТНОСТИ ЗА 2018 ГОД

Объем нарушений, выявленных Счетной палатой, составил 426,2 млрд рублей. По сравнению с 2017 годом общая сумма выявленных нарушений уменьшилась на 121,1 млрд рублей, или на 22,1 %.

Объем нарушений федеральных законов и постановлений Правительства Российской Федерации при использовании средств федерального бюджета, а также при оказании услуг населению государственными учреждениями составил 73 640,0 млн рублей (2017 год – 107 704,2 млн рублей); объем нарушений при осуществлении государственных закупок – 18 713,3 млн рублей (213 069,9 млн рублей); неправильного отражения в учете фактов



- иные нарушения
- нарушения при осуществлении государственных закупок
- неправильное отражение в учете фактов хозяйственной жизни
- нарушения федеральных законов и постановлений Правительства Российской Федерации при использовании средств федерального бюджета, а также при оказании услуг населению государственными учреждениями

---

хозяйственной жизни - 308 086,6 млн рублей (179 238,6 млн рублей); использования средств федерального бюджета без достижения социально-экономического результата – 9 193,8 млн рублей (32 893,4 млн рублей); объем иных нарушений – 16 460,6 млн рублей (14 243,7 млн рублей).

В результате изменений, внесенных Минфином России в бюджетную отчетность за 2018 год по фактам недостоверности бюджетной отчетности, валюта Баланса исполнения федерального бюджета увеличилась на сумму 75 615,7 млн рублей, или на 0,1 %, при этом нефинансовые активы – на 49 917,4 млн рублей, или на 0,1 %, финансовые активы – на 25 698,3 млн рублей, или на 0,1 %, обязательства – на 26 465,0 млн рублей, или на 0,5 %.

## **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**

**16.1.** По состоянию на 23 августа 2019 года из 110 представлений Счетной палаты, направленных главным распорядителям средств федерального бюджета и иным участникам бюджетного процесса по результатам комплекса контрольных мероприятий по проверке исполнения Федерального закона № 362-ФЗ (с изменениями) и бюджетной отчетности за 2018 год, выполнено и снято с контроля 19 представлений. Контроль реализации отдельных предложений по 91 представлению 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



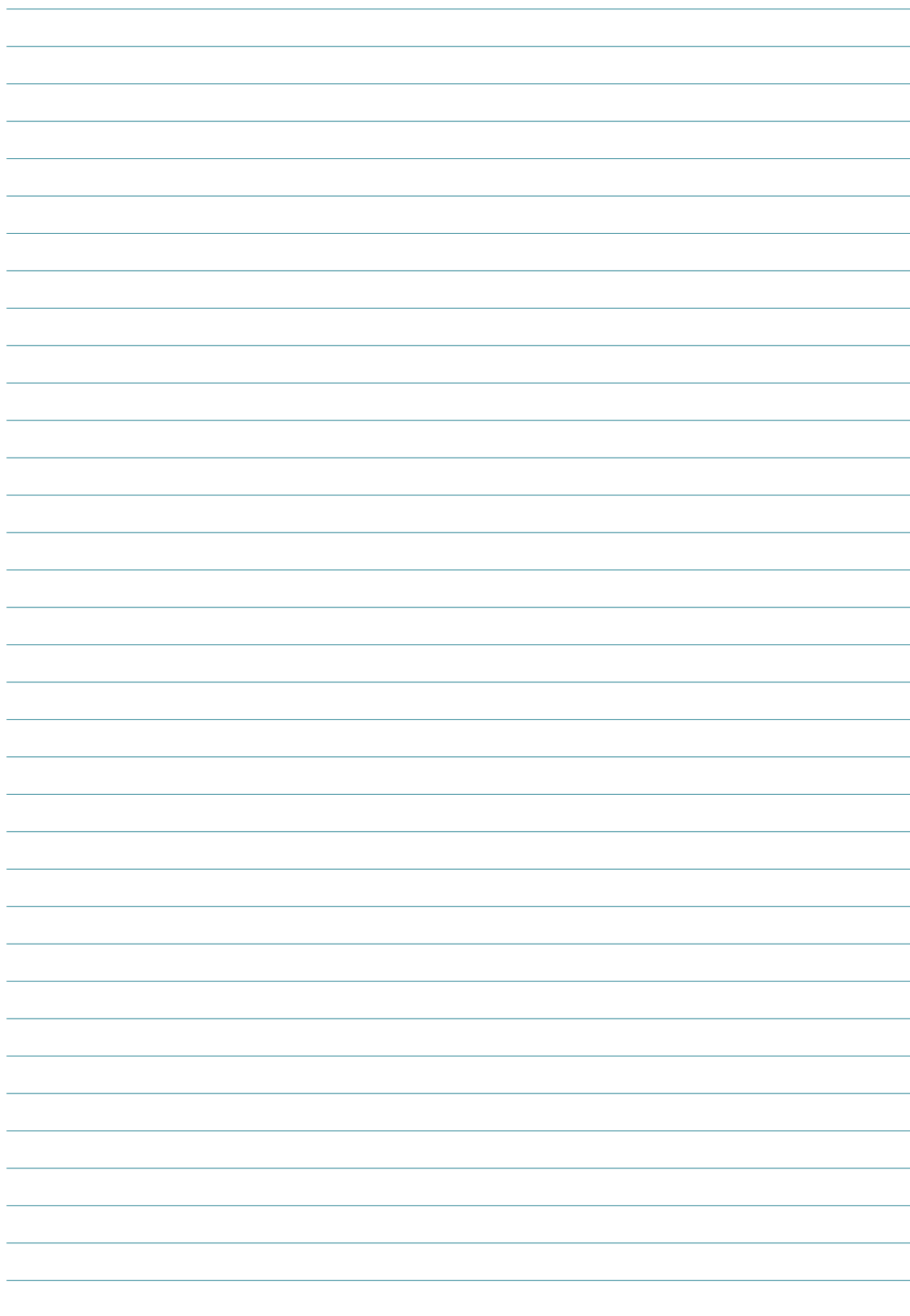
---

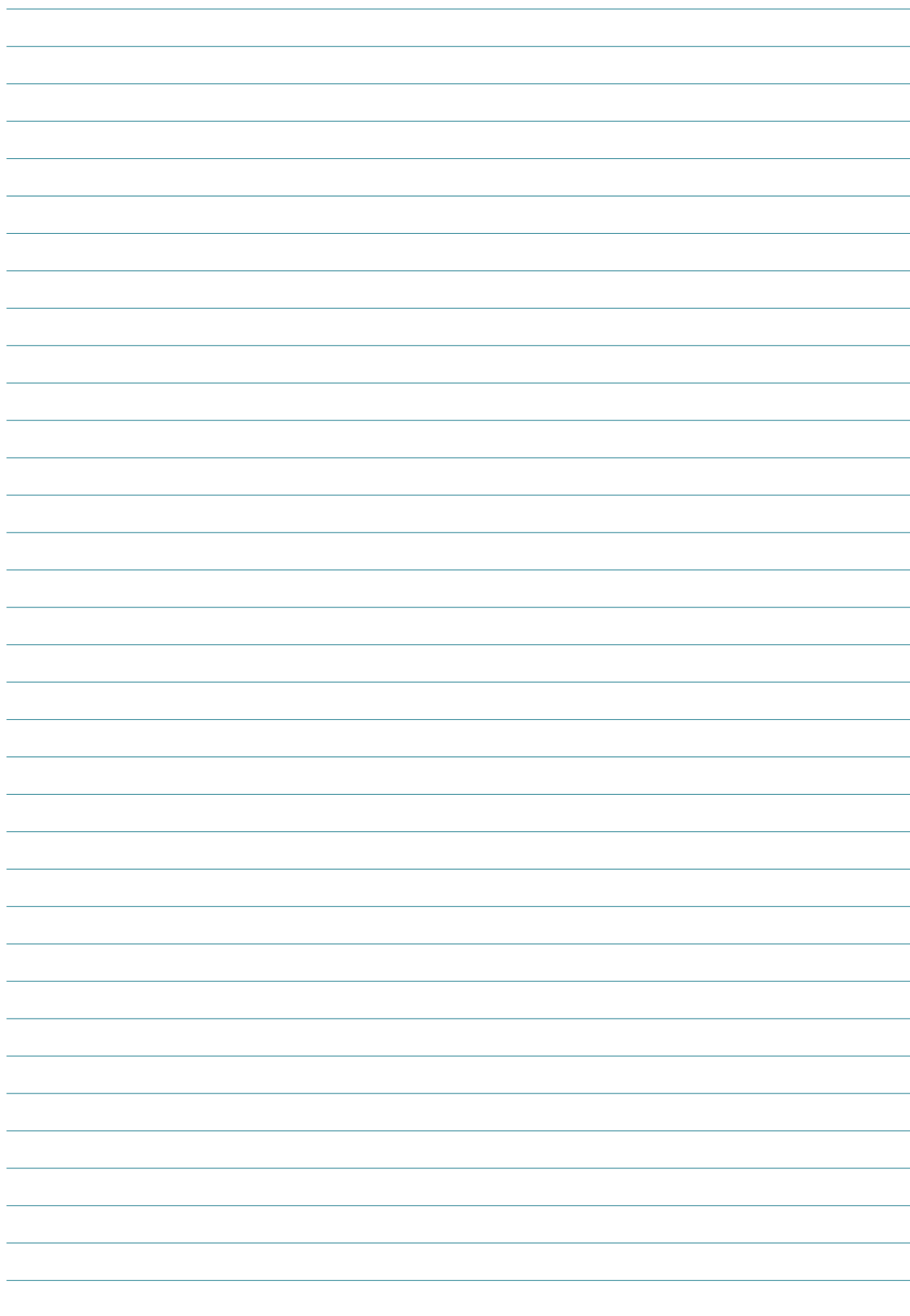
осуществляется контроль за финансово-хозяйственной деятельностью подведомственных бюджетных учреждений.

**16.2.** Всего по представлениям Счетной палаты в отчетном периоде к административным видам ответственности привлечены 14 должностных лиц, виновных в нарушении законодательства Российской Федерации.

По результатам контрольных мероприятий направлено 10 обращений в Генеральную прокуратуру Российской Федерации, 2 обращения в Следственный комитет Российской Федерации, 2 обращения в ФСБ России.

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 направлено 5 материалов, по результатам рассмотрения которых следователями возбуждено 1 уголовное дело, по 3 материалам проведение надзорных мероприятий правоохранительными органами не завершено. Также не завершены проверки по направленным в ФСБ России материалам. По материалам, направленным Счетной палатой в Следственный комитет Российской Федерации, проводятся доследственные проверки.





**СЧЕТНАЯ ПАЛАТА  
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**

119991, г. Москва, ул. Зубовская, 2  
Телефон: +7 (495) 986-00-32  
E-mail: [press@ach.gov.ru](mailto:press@ach.gov.ru)  
[www.audit.gov.ru](http://www.audit.gov.ru)