



2024

Заключение

Счетной палаты
Российской Федерации
на отчет об исполнении
федерального бюджета
за 2023 год

(основные положения)

Содержание

1. Основные результаты внешней проверки отчета об исполнении федерального бюджета за 2023 год.....	3
2. Макроэкономические условия исполнения федерального бюджета в 2023 году.....	3
3. Особенности исполнения федерального бюджета.....	4
4. Основные параметры исполнения федерального бюджета	5
5. Доходы федерального бюджета.....	5
6. Результаты проверки и анализа распоряжения, управления и учета федерального имущества	8
7. Расходы федерального бюджета.....	8
8. Государственные программы.....	17
9. Федеральная адресная инвестиционная программа.....	32
10. Субсидии юридическим лицам, взносы в уставные капиталы акционерных обществ, имущественные взносы и субсидии государственным корпорациям и государственной компании	34
11. Контрактуемые расходы.....	36
12. Субсидии на финансовое обеспечение выполнения государственного задания, на иные цели и на осуществление капитальных вложений бюджетным и автономным учреждениям.....	37
13. Межбюджетные трансферты бюджетам субъектов Российской Федерации.....	39
14. Источники финансирования дефицита федерального бюджета, Фонд национального благосостояния и государственный долг Российской Федерации	42
15. Результаты проверки и анализа осуществления внутреннего финансового аудита в главных администраторах средств федерального бюджета.....	52
16. Нарушения, выявленные Счетной палатой по результатам контрольных мероприятий по проверке исполнения Федерального закона № 466-ФЗ и бюджетной отчетности за 2023 год, а также других контрольных и экспертно-аналитических мероприятий, завершенных на 1 мая 2024 года.....	53
17. 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.....	54
18. Результаты проверки и анализа принятых мер по реализации основных задач, поставленных в посланиях Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации (в части бюджетной политики), в ходе исполнения Федерального закона № 466-ФЗ.....	55

Основные положения

1. Основные результаты внешней проверки отчета об исполнении федерального бюджета за 2023 год

Отчет об исполнении федерального бюджета за 2023 год, представленный Правительством Российской Федерации, дает правдивое и достоверное во всех существенных отношениях представление о финансовом положении по состоянию на 1 января 2024 года в соответствии с законодательными и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации, устанавливающими порядок составления отчета об исполнении федерального бюджета.

2. Макроэкономические условия исполнения федерального бюджета в 2023 году

В 2023 году российская экономика развивалась в условиях сохраняющегося высокого санкционного давления. В течение года число наложенных на Россию санкций продолжало расти, но они уже не носили такого шокового характера для экономики, как в начале 2022 года. Дополнительное давление на экономику оказывал слабый платежный баланс, ставший следствием роста импорта при снижении экспорта. Сдерживающим фактором также стали ограничения на рынке труда, ослабление курса рубля, рост инфляции и, как следствие, ужесточение денежно-кредитной политики.

Уже в 2022 году российская экономика показала высокую степень устойчивости и адаптации к изменившимся внешним условиям, а 2023 год стал годом посткризисного восстановления и структурной трансформации экономики. По итогам 2023 года большинство ключевых социально-экономических показателей показали рост и смогли компенсировать падение 2022 года. Так, ВВП вырос на 3,6 %, что не только полностью компенсировало спад 2022 года, но и превысило уровень докризисного 2021 года на 2,4 процентного пункта.

В реальном секторе отмечался уверенный рост промышленности (на 3,5 %), преимущественно обрабатывающих производств (на 7,5 %). Лидерами роста (свыше 10 % за год) стали отрасли, ориентированные на внутренний спрос, а также активно реализующие процессы импортозамещения. Продолжился рост в строительстве (на 7,9 %), в том числе был побит рекорд 2022 года по объему ввода в действие жилых домов (включая индивидуальное жилищное строительство) – 110,4 млн кв. м. Опережающими темпамиросли инвестиции в основной капитал (на 9,8 %). На фоне роста реальных располагаемых денежных доходов населения (на 5,8 %) интенсивно восстанавливается потребительский спрос (оборот розничной торговли вырос на 8 %).

Ключевыми задачами экономической политики в 2023 году стали переориентация внешней торговли, выстраивание новых логистических цепочек, углубление процессов импортозамещения и формирование технологического суверенитета при одновременном достижении макроэкономической стабильности.

3. Особенности исполнения федерального бюджета

Исполнение федерального бюджета в 2023 году осуществлялось с учетом законодательно установленных особенностей, предусматривающих:

- возможность использования средств ФНБ на покрытие дефицита федерального бюджета в связи с увеличением общего объема расходов федерального бюджета и замещением государственных заимствований в объеме не более 2 900 млрд рублей;
- установление расчетного объема базовых нефтегазовых доходов в сумме 8 000,0 млрд рублей на 2023 год и формирование ФНБ за счет дополнительных нефтегазовых доходов;
- увеличение общего объема расходов резервного фонда Правительства Российской Федерации за счет ненефтегазовых доходов сверх учтенных в прогнозе; платы за пользование водными объектами и утилизационного сбора в связи с увеличением размера ставок (сбора); обеспечительного платежа по налогу на сверхприбыль; ненефтегазовых доходов в связи с изменением прогноза социально-экономического развития;
- перераспределение бюджетных ассигнований на мероприятия по предотвращению влияния ухудшения геополитической и экономической ситуации на развитие отраслей экономики и на иные цели;
- использование ФНБ на покрытие дефицита федерального бюджета в объеме не более 1% ВВП при прогнозировании недополученных нефтегазовых доходов;
- осуществление внутренних заимствований с превышением показателей соответствующей программы до 1 000 млрд рублей в целях замещения использования ФНБ;
- предоставление государственных гарантий, не предусмотренных соответствующими программами, и на условиях, отличных от установленных, а также с превышением утвержденного объема, но без превышения соответствующих верхних пределов;
- возможность превышения верхнего предела внутреннего долга, а также ряд других особенностей.

Подробная информация представлена в разделе 3 Заключения Счетной палаты.

4. Основные параметры исполнения федерального бюджета

По отчету об исполнении федерального бюджета, доходы составили 29 124,0 млрд рублей, что на 2 993,8 млрд рублей, или на 11,5 %, больше показателя (26 130,3 млрд рублей), установленного Федеральным законом № 466-ФЗ, расходы – 32 353,8 млрд рублей, что на 3 298,3 млрд рублей, или на 11,4 %, больше показателя (29 055,6 млрд рублей), установленного Федеральным законом № 466-ФЗ, и на 613,7 млрд рублей, или на 1,9 %, меньше показателя (32 967,5 млрд рублей), установленного сводной бюджетной росписью с изменениями, дефицит – 3 229,8 млрд рублей при утвержденном Федеральном законом № 466-ФЗ на 2023 год дефиците в сумме 3 925,3 млрд рублей. Источники финансирования дефицита федерального бюджета за 2023 год составили 3 229,8 млрд рублей.

Доля ненефтегазового дефицита по отношению к ВВП по сравнению с 2022 годом уменьшилась на 2,6 процентного пункта и составила 7,0 % ВВП (12 052,0 млрд рублей).

Подробная информация представлена в разделе 3 Заключения Счетной палаты.

5. Доходы федерального бюджета

5.1. Общий объем поступления доходов федерального бюджета за 2023 год превысил прогнозируемый объем на 2 993,8 млрд рублей, или на 11,5 %, за счет роста поступлений ненефтегазовых доходов (по налогу на прибыль организаций, налогу на добавленную стоимость, доходам от размещения средств бюджетов, ввозным таможенным пошлинам, утилизационному сбору, безвозмездным поступлениям, а также по поступлению налога на сверхприбыль (обеспечительный платеж по налогу) – на 3 110,5 млрд рублей, или на 18,1 %, при снижении нефтегазовых доходов (за счет вывозных таможенных пошлин на газ природный и роста возмещения акциза на нефтяное сырье, направленное на переработку) – на 116,7 млрд рублей, или на 1,3 %.

Основное влияние на поступление доходов оказали увеличение ВВП в номинальном выражении, рост курса доллара США по отношению к рублю, рост поступления доходов, связанных с импортом, изменение законодательства в части дополнительной уплаты НДПИ на газ природный с 1 января 2023 года организациями – собственниками объектов Единой системы газоснабжения при снижении средней цены на нефть, используемой для расчета налогов и платежей.

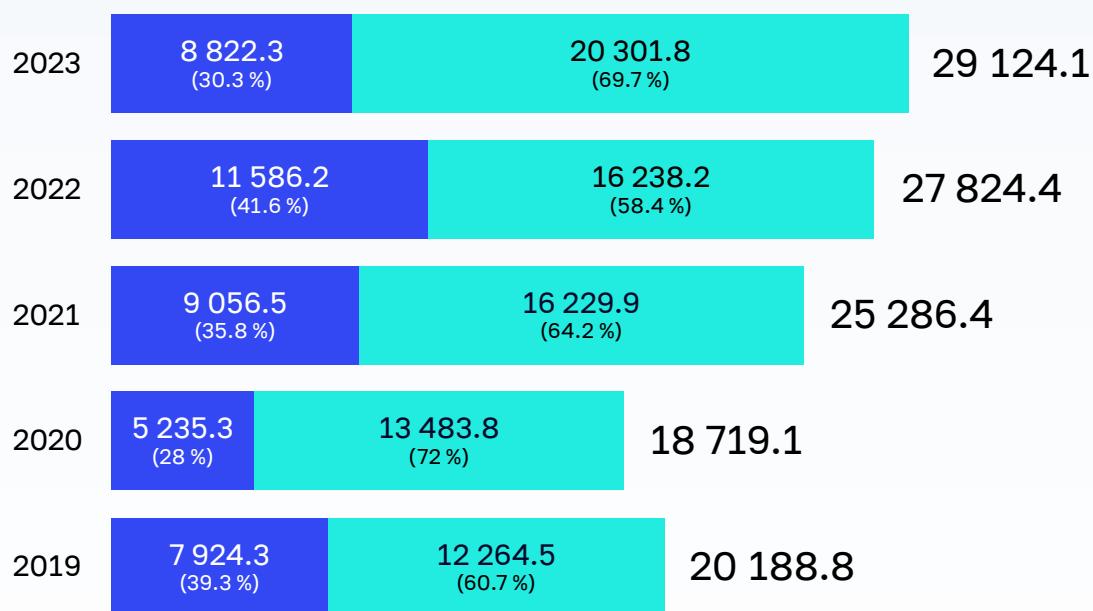
В 2023 году по сравнению с 2022 годом доходы федерального бюджета увеличились на 1299,6 млрд рублей, или на 4,7 %, из них ненефтегазовые доходы – на 4 063,6 млрд рублей, или на 25 %, нефтегазовые доходы снизились на 2 764,0 млрд рублей, или на 23,9 %.

Доля нефтегазовых доходов в общих доходах федерального бюджета в 2023 году составила 30,3 % и по сравнению с 2022 годом уменьшилась на 11,3 процентного

пункта (в 2022 году – 41,6 %), доля ненефтегазовых доходов составила 69,7 % и по сравнению с 2022 годом увеличилась на 11,3 процентного пункта (в 2022 году – 58,4 %).

Уровень нефтегазовых и ненефтегазовых доходов в общем объеме поступлений в 2019–2023 годах

млрд руб.



Нефтегазовые доходы



Ненефтегазовые доходы

5.2. В 2023 году в федеральный бюджет (за исключением доходов, полученных за рубежом) поступило 282 вида (подвида) доходов, не учтенных в прогнозе, на общую сумму 883,7 млрд рублей; по 189 видам (подвидам) доходов прогноз превышен более чем на 15 %. В то же время по 87 видам (подвидам) доходов поступление составило менее 85 % прогнозируемых сумм.

В 2023 году из 84 главных администраторов доходов федерального бюджета по 59 главным администраторам доходов федерального бюджета отрицательные и положительные отклонения фактических доходов от прогнозных показателей существенны (более 15 %). По 19 главным администраторам доходов (22,6 % общего количества) не выполнены установленные показатели. По 63 главным администраторам доходов (75 %) объем поступивших доходов превысил прогнозные показатели на 2023 год.

5.3. В ходе проверок выявлено, что, несмотря на проводимую Минфином России работу по согласованию проектов методик прогнозирования доходов, в отдельных случаях проекты методик не в полной мере соответствуют общим требованиям к методике прогнозирования поступлений доходов в бюджеты бюджетной системы Российской Федерации, утвержденным постановлением Правительства Российской Федерации от 23 июня 2016 г. № 574 (с изменениями) (далее – Общие требования).

Из общего количества проектов методик прогнозирования доходов, поступивших на согласование в Минфин России (82 проекта методик прогнозирования доходов), методики прогнозирования поступлений доходов 3 главных администраторов доходов бюджетов (3,7 %) не соответствуют Общим требованиям (по итогам 2022 года методики прогнозирования доходов 10 главных администраторов доходов (12,2 %) не соответствовали Общим требованиям).

Основными нарушениями Общих требований являются: отсутствие показателей, предусматривающих учет ожидаемых результатов работы по взысканию дебиторской задолженности при расчете прогнозного объема поступлений доходов; отсутствие для текущего финансового года использования в методике прогнозирования доходов данных о фактических поступлениях доходов за истекшие месяцы текущего года с описанием алгоритма их использования.

5.4. Проверками Счетной палаты выявлены факты осуществления не на должном уровне бюджетных полномочий главных администраторов (администраторов) доходов в части учета и контроля за правильностью исчисления, полнотой и своевременностью осуществления платежей в бюджет, пеней и штрафов по ним в части разработки и установления регламентов по взысканию задолженности.

5.5. В 2023 году Минфином России проводилась работа с главными администраторами доходов бюджетов по формированию и актуализации источников доходов.

При этом перечень источников доходов сформирован не в полном объеме.

Выявлены нарушения при формировании главными администраторами доходов перечня источников доходов в ГИИС «Электронный бюджет» в части ненаправления или неправильного указания сведений по ряду источников доходов для включения в перечень источников доходов.

В перечне источников доходов выявлены отдельные источники неналоговых доходов, по которым в сведениях о нормативных правовых актах (далее – НПА) не отражены НПА, регулирующие данные доходы, или указаны НПА, положения которых не распространяются на указанные доходы.

Подробная информация представлена в разделе 5 Заключения Счетной палаты.

6. Результаты проверки и анализа распоряжения, управления и учета федерального имущества

Как и в предыдущие годы, актуальными остаются нарушения законодательства Российской Федерации в сфере учета федерального имущества и регистрации прав на него.

Выявлены нарушения норм Гражданского кодекса Российской Федерации и Федерального закона от 13 июля 2015 г. № 218-ФЗ «О государственной регистрации недвижимости» в части отсутствия регистрации права собственности Российской Федерации и иных вещных прав на объекты недвижимого имущества, используемые территориальными органами главных администраторов средств федерального бюджета и их подведомственными организациями.

Кроме того, выявлены нарушения, связанные с несоблюдением правообладателями порядка предоставления сведений в Реестр федерального имущества в отношении используемых объектов, установлены случаи неправомерного предоставления в пользование объектов федерального имущества, включая факты предоставления без оформления договорных отношений, а также случаи нарушения порядка списания федерального имущества.

Подробная информация представлена в разделе 6 Заключения Счетной палаты.

7. Расходы федерального бюджета

7.1. Кассовые расходы федерального бюджета в 2023 году составили 32 353,8 млрд рублей, что на 613,7 млрд рублей, или на 1,9 %, меньше показателей, установленных сводной бюджетной росписью с изменениями.

Объем бюджетных ассигнований сводной бюджетной росписи с изменениями превысил законодательно утвержденный объем на 3 911,9 млрд рублей, или на 13,5 %, а объем положительных изменений сводной бюджетной росписи составил 16 246,3 млрд рублей, или 55,9 % объема расходов, утвержденного Федеральным законом № 466-ФЗ.

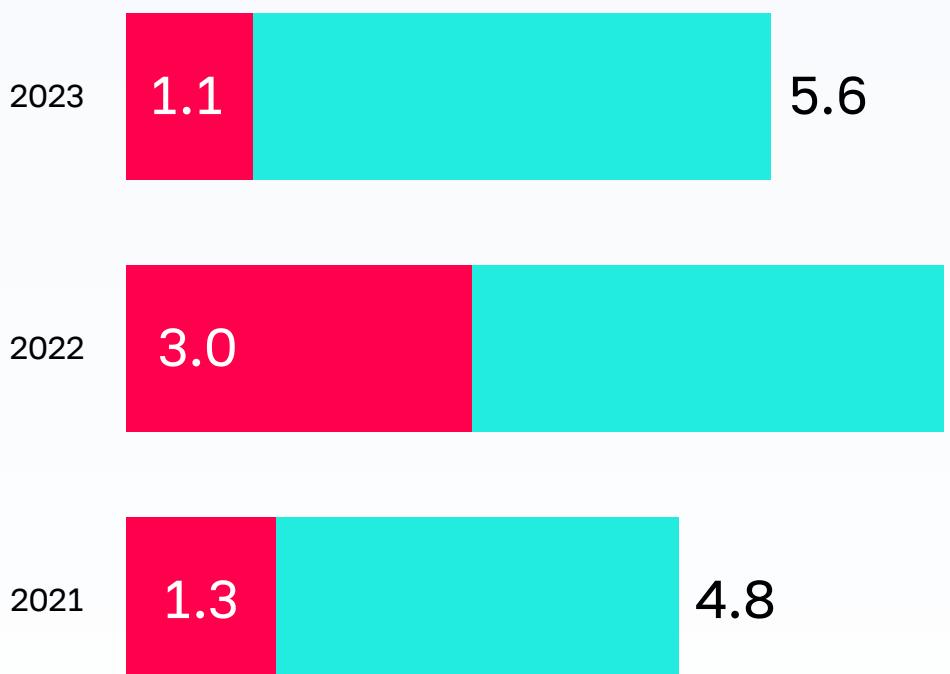
По отношению к ВВП удельный вес расходов федерального бюджета за 2023 год составил 18,8 % и уменьшился по сравнению с 2022 годом на 1,3 процентного пункта (в 2022 году – 20,1 %).

В IV квартале 2023 года расходы федерального бюджета осуществлены в объеме 11 169,2 млрд рублей, или 34,5 % общего объема расходов за год (в IV квартале 2022 года – 11 582,3 млрд рублей, или 37,2 %). Высокая доля расходов отмечается в декабре, когда она составила 17,4 %, или 5 642,1 млрд рублей (в 2022 году – 22,8 %, или 7 081,9 млрд рублей).

Исполнение расходов федерального бюджета в декабре

трлн руб.

- Расходы бюджета (% объема исполнения за год)
- В том числе за счет средств резервного фонда Правительства РФ



Следует отметить, что в декабре 2023 года на основании решений Правительства Российской Федерации в сводную роспись внесены изменения о выделении из резервного фонда Правительства Российской Федерации бюджетных ассигнований на сумму 1323,3 млрд рублей, что составляет 31,8 % объема выделенных бюджетных ассигнований резервного фонда Правительства Российской Федерации в 2023 году.

По итогам 2023 года уровень исполнения расходов федерального бюджета составил 98,1%, что является самым высоким за последние 5 лет.

Объем неисполненных бюджетных ассигнований составил 613,7 млрд рублей и уменьшился по сравнению с 2022 годом на 182,4 млрд рублей, или на 22,9 %, что в основном обусловлено сокращением остатков средств резервного фонда Правительства Российской Федерации и иных зарезервированных средств на реализацию решений Президента Российской Федерации по обеспечению отдельных мероприятий.

Объем нераспределенных зарезервированных бюджетных ассигнований (открытая часть) составил 159,5 млрд рублей и уменьшился по сравнению с 2022 годом на 40 % (2022 год – 257,2 млрд рублей).

7.2. Уровень исполнения расходов по ЦИК России составил 31,1%, (объем неисполненных расходов – 33,4 млрд рублей), Минэнерго России – 84,5% (4,2 млрд рублей), Государственной корпорации «Роскосмос» – 88,3% (31,0 млрд рублей), Росархиву – 88,5% (0,8 млрд рублей), Управлению делами Президента Российской Федерации – 90,3% (23,1 млрд рублей).

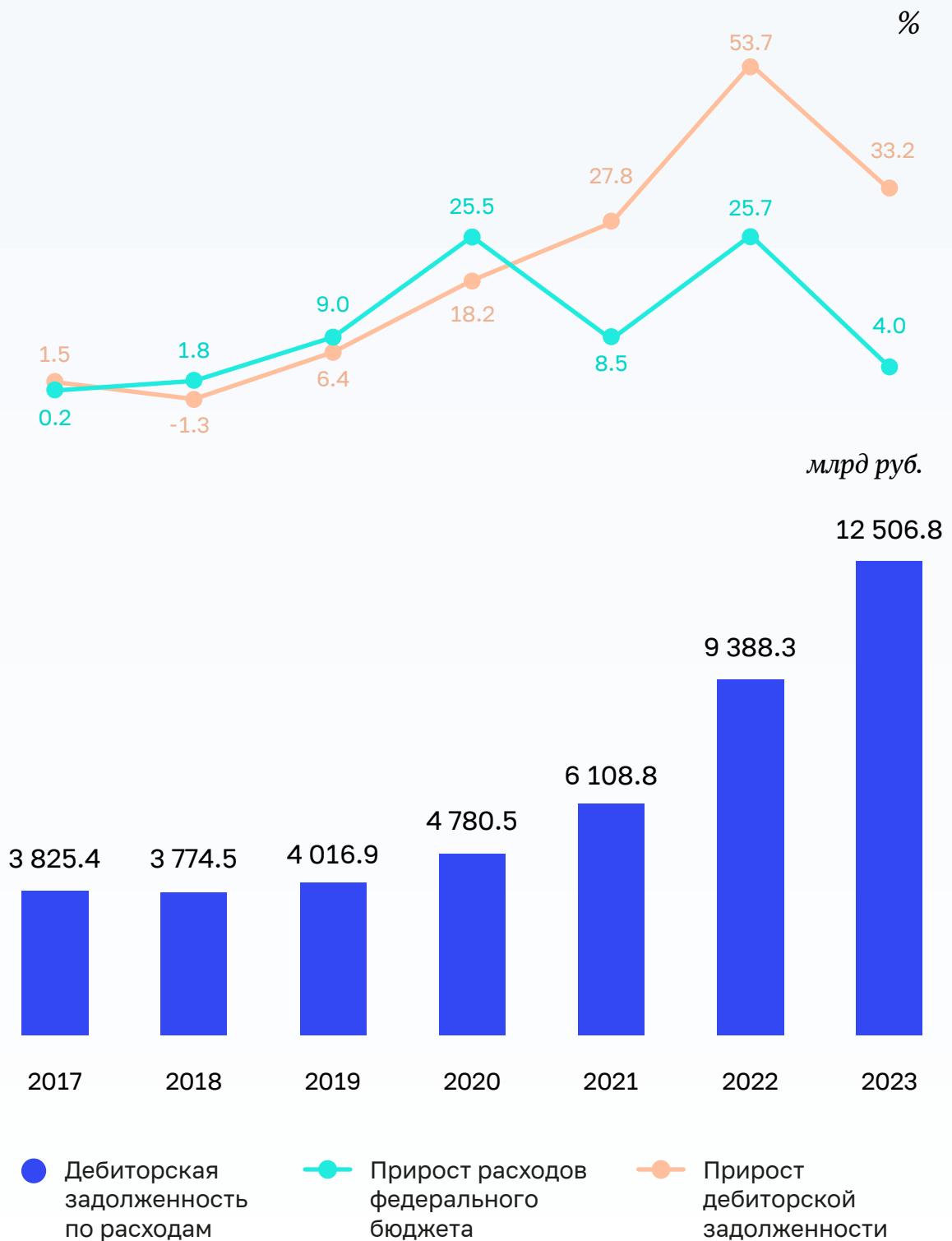
7.3. Основными причинами, повлиявшими на низкий уровень исполнения расходов (открытая часть), являются:

- нераспределение средств резервного фонда Правительства Российской Федерации, а также иным образом зарезервированных средств в связи с отсутствием решений Правительства Российской Федерации об их использовании (159,5 млрд рублей, в том числе объем нераспределенных средств резервного фонда Правительства Российской Федерации составил 114,3 млрд рублей);
- непредставление получателями субсидий платежных документов, подтверждающих выполнение работ (48,2 млрд рублей);
- нарушение подрядными организациями сроков исполнения и иных условий контрактов, необходимость корректировки по отдельным объектам капитального строительства проектной документации (45,1 млрд рублей);
- непредставление получателями средств бюджетов субъектов Российской Федерации платежных документов на оплату денежных обязательств по расходам, источником финансового обеспечения которых являются межбюджетные трансферты (27,4 млрд рублей);
- отсутствие потребности юридических лиц в получении отдельных субсидий (26,6 млрд рублей);
- невостребованность социальных пособий и компенсаций (7,4 млрд рублей).

7.4. Объем дебиторской задолженности по выданным авансам за 2023 год увеличился на 2 977,5 млрд рублей, или на 32,1%, и на 1 января 2024 года составил 12 241,6 млрд рублей, или 37,8 % кассовых расходов федерального бюджета за 2023 год.

Анализ динамики дебиторской задолженности по расходам в последние годы показывает, что в 2018 году объемы дебиторской задолженности по сравнению с предыдущим годом снизились, а начиная с 2019 года наблюдается тенденция ее роста (в 2019 году – 6,4 %, в 2020 году – 18,2 %, в 2021 году – 27,8 %, в 2022 году – 53,3 %).

Соотношение дебиторской задолженности по расходам и расходов федерального бюджета в 2017–2023 годах



При этом темпы прироста дебиторской задолженности по расходам в 2021, 2022 и 2023 годах значительно превысили темпы прироста расходов федерального бюджета (в 2021 году – на 19,3 процентного пункта, в 2022 году – на 27,6 процентного пункта, в 2023 году – на 29,2 процентного пункта).

По результатам проведенного анализа дебиторской задолженности можно сделать вывод, что на ее рост оказало влияние увеличение размеров авансовых платежей по государственным контрактам до 100 % их суммы (доли авансирования), а также увеличение сроков исполнения государственных контрактов в среднем на 2 года.

Наибольший объем дебиторской задолженности по выданным авансам (открытая часть) по состоянию на 1 января 2024 года сложился у Минстроя России – 231,9 млрд рублей (прирост в 2023 году составил 47,7 млрд рублей, или 25,9 %), Минпромторга России – 197,8 млрд рублей (снижение составило 19,6 млрд рублей, или 6,9 %), Минтранса России – 190,2 млрд рублей (снижение составило 14,1 млрд рублей, или 9,3 %), Минцифры России – 166,5 млрд рублей (прирост составил 143,6 млрд рублей, или в 6 раз), Росавтодора – 159,5 млрд рублей (прирост составил 22,2 млрд рублей, или 16,2 %).

Анализ остатков на лицевых счетах головных исполнителей и соисполнителей по государственным контрактам в территориальных органах Федерального казначейства, содержащихся в подсистеме информационно-аналитического обеспечения (ПИАО), показал, что данные остатки в 2023 году увеличились на 11,5 % и составили 655,3 млрд рублей (на конец 2022 года – 587,6 млрд рублей).

Анализ показывает, что рост указанных остатков в основном обусловлен авансированием по государственным контрактам, заключенным с «головными» исполнителями в октябре – ноябре, в том числе со сроком исполнения в декабре 2023 года.

В структуре дебиторской задолженности наибольший объем составила задолженность по закупкам товаров, работ и услуг для обеспечения государственных нужд (68,4 % общей суммы дебиторской задолженности).

Анализ структуры дебиторской задолженности по срокам погашения показал, что основной ее объем приходится на авансы со сроком погашения до 3 лет, который на 1 января 2024 года составил 6 251,6 млрд рублей, или более половины общей суммы дебиторской задолженности по расчетам по выданным авансам.

Наибольший объем дебиторской задолженности по размеру авансирования приходится на платежи в размере от 50 до 80 % суммы государственного контракта, который на 1 января 2024 года составил 4 609,8 млрд рублей, или 37,7 % общей суммы дебиторской задолженности по расчетам по выданным авансам.

Объем просроченной дебиторской задолженности по выданным авансам по состоянию на 1 января 2024 года составил 707,7 млрд рублей и сократился по сравнению с аналогичными данными на 1 января 2023 года на 63,5 млрд рублей, или на 8,2 процентного пункта.

Основной причиной указанной просроченной дебиторской задолженности является нарушение контрагентами сроков выполнения работ.

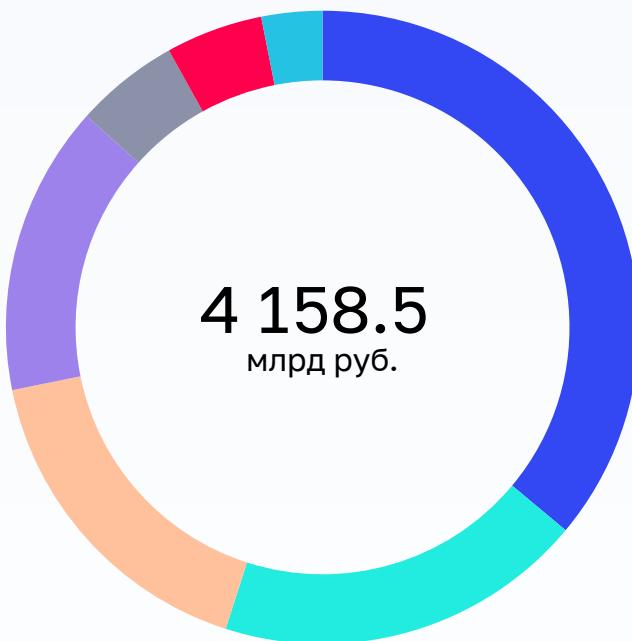
7.5. Не в полной мере реализованы установленные Бюджетным кодексом Российской Федерации бюджетные полномочия Минфина России в части ведения реестра расходных обязательств Российской Федерации, ведения сводной бюджетной росписи, обеспечения соблюдения главными распорядителями средств федерального бюджета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

Минфином России утверждались лимиты бюджетных обязательств по расходам на реализацию отдельных инвестиционных проектов строительства, реконструкции, в том числе с элементами реставрации, технического перевооружения объектов капитального строительства, и (или) на приобретение объектов недвижимого имущества, по которым отсутствовали принятый акт (решение) об осуществлении капитальных вложений и (или) детализация мероприятий, предусмотренных указанным актом (решением), до конкретных объектов капитального строительства и (или) приобретаемых объектов недвижимого имущества.

Выявлены факты осуществления не на должном уровне бюджетных полномочий отдельными главными распорядителями средств федерального бюджета в части соблюдения порядка составления, утверждения и ведения бюджетной сметы, в том числе нарушения сроков утверждения изменений в показатели бюджетной сметы, внесения изменений в показатели бюджетной сметы после завершения финансового года, а также порядка составления, утверждения и ведения бюджетных росписей главных распорядителей.

7.6. Предусмотренный первоначально объем резервного фонда Правительства Российской Федерации (180,0 млрд рублей) был увеличен на 4 092,8 млрд рублей, или в 23,7 раза, и составил 4 272,8 млрд рублей. В ходе исполнения федерального бюджета в соответствии с распоряжениями Правительства Российской Федерации распределено 4 158,5 млрд рублей, или 97,3 % средств резервного фонда Правительства Российской Федерации. Объем нераспределенных средств резервного фонда Правительства Российской Федерации по итогам 2023 года составил 114,3 млрд рублей.

Направления резервного фонда Правительства Российской Федерации в 2023 году



- 1 499.9 (36.1 %)
социальное обеспечение
и иные выплаты
- 785.1 (18.8 %)
прочие
- 701.8 (16.9 %)
закупка товаров и услуг
для государственных нужд
- 615.5 (14.8 %)
межбюджетные трансферты
ПФР и ФСС
- 221 (5.3 %)
имущественные взносы
- 206 (5 %)
обслуживание госдолга
- 129.2 (3.1 %)
капитальные вложения

В 2023 году Правительством Российской Федерации принято 415 решений о выделении бюджетных ассигнований из резервного фонда Правительства Российской Федерации (с учетом распоряжений о внесении изменений в ранее принятые решения или признании их утратившими силу) (в 2022 году – 937 решений).

Бюджетные ассигнования резервного фонда Правительства Российской Федерации в 2023 году направлялись:

- на выплаты персоналу организаций и учреждений, социальное обеспечение и иные выплаты в сумме 1 499,9 млрд рублей (36,1% общего объема внесенных в 2023 году изменений в сводную роспись о выделении из резервного фонда Правительства Российской Федерации бюджетных ассигнований);
- на закупку товаров, работ и услуг для обеспечения государственных нужд в сумме 701,8 млрд рублей (16,9 %);

- на предоставление межбюджетных трансфертов, в том числе межбюджетного трансфера бюджету Фонда пенсионного и социального страхования Российской Федерации, в сумме 615,5 млрд рублей (14,8 %);
- на предоставление субсидий учреждениям и организациям, имущественных взносов госкорпорациям и госкомпаниям в сумме 221,0 млрд рублей (5,3 %);
- на обслуживание государственного долга в сумме 206,0 млрд рублей (5 %);
- на осуществление капитальных вложений в объекты государственной собственности в сумме 129,2 млрд рублей (3,1 %);
- на иные направления в сумме 785,1 млрд рублей (18,9 %).

Объем исполненных бюджетных ассигнований, выделенных из резервного фонда Правительства Российской Федерации, составил 12,9 % кассовых расходов федерального бюджета и по сравнению с 2022 годом снизился на 13,7 процентного пункта, при этом составляет значительную величину в общем объеме расходов.

Динамика использования резервного фонда Правительства Российской Федерации

млрд руб.



Объем неисполненных бюджетных ассигнований, выделенных из резервного фонда Правительства Российской Федерации в 2023 году (открытая часть), составил: по Минпромторгу России – 2,7 млрд рублей, Минстрою России – 1,5 млрд рублей, Минфину России – 1,0 млрд рублей.

По итогам исполнения федерального бюджета за 2023 год установлено, что отдельные мероприятия, на которые выделялись средства резервного фонда Правительства Российской Федерации в 2023 году, не были реализованы.

Вследствие ненадлежащего контроля со стороны главных распорядителей за использованием средств резервного фонда Правительства Российской Федерации отдельными главными распорядителями не обеспечено достижение показателей, установленных распоряжениями Правительства Российской Федерации.

7.7. В соответствии с пунктом 6 статьи 264¹ Бюджетного кодекса Российской Федерации и пунктом 1 постановления Правительства Российской Федерации от 15 февраля 2020 г. № 153 «О передаче Федеральному казначейству полномочий отдельных федеральных органов исполнительной власти, их территориальных органов и подведомственных им казенных учреждений» в 2023 году Федеральным казначейством осуществлялись полномочия по ведению бюджетного учета и составлению бюджетной отчетности 50 федеральных органов исполнительной власти, их территориальных органов и подведомственных им федеральных казенных учреждений (1858 субъектов централизованного учета). Кроме того, Федеральным казначейством осуществляется расчет заработной платы в отношении 474,4 тыс. сотрудников указанных субъектов централизованного учета.

Общая сумма нарушений и недостатков, выявленных в ходе проверки осуществления Федеральным казначейством указанных полномочий, за 2023 год составила 377,5 млрд рублей, или 99,1% общего объема нарушений и недостатков при ведении бюджетного учета и составлении бюджетной отчетности по открытой части, из них в ходе контрольных мероприятий нарушения исправлены на сумму 372,1 млрд рублей (98,6 %).

Органами Федерального казначейства допущены нарушения на сумму 2,3 млрд рублей, главными распорядителями – на сумму 369,8 млрд рублей.

В ходе проверки установлено, что выявленные нарушения в основном связаны с тем, что не все первичные документы, иная информация по свершившимся фактам хозяйственной жизни федеральными органами исполнительной власти передаются в Федеральное казначейство.

По сравнению с 2022 годом в 2023 году основной рост нарушений сложился по Росимуществу (153,2 млрд рублей).

7.8. Результаты анализа исполнения Минфином России полномочий по установлению методологии бюджетного учета, составления и представления бюджетной отчетности свидетельствуют о недостаточности принятых Минфином России мер по обеспечению методологического сопровождения применения федеральных стандартов бухгалтерского учета для организаций государственного сектора.

8. Государственные программы

8.1. В 2023 году предусматривалась реализация 50 госпрограмм, из них 49 госпрограмм предусматривали финансирование за счет средств федерального бюджета согласно показателям сводной бюджетной росписи (открытая часть) в объеме 21 025,3 млрд рублей. Не предусмотрены бюджетные ассигнования федерального бюджета по 1 госпрограмме – «Строительство» (комплексная госпрограмма).

В течение 2023 года сводной бюджетной росписью с изменениями бюджетные ассигнования (открытая часть) на реализацию госпрограмм в целом увеличены на 3 058,1 млрд рублей, или на 17 %. При этом доля расходов на госпрограммы в общем объеме расходов (открытая часть) увеличилась с 79,2 % в начале года до 82,9 %.

За 2023 год общий объем положительных изменений сводной росписи (открытая часть) на реализацию госпрограмм составил 9 333,6 млрд рублей, или 51,9 % показателя сводной росписи на реализацию госпрограмм по состоянию на начало года, что на 5 426,1 млрд рублей, или на 36,8 %, меньше, чем за 2022 год (14 759,7 млрд рублей).

При этом по 3 госпрограммам («Развитие судостроения и техники для освоения шельфовых месторождений», «Развитие туризма», «Развитие фармацевтической и медицинской промышленности») доля изменений (увеличения, уменьшения и перераспределения) превышает объем запланированных расходов федерального бюджета на начало года.

Кассовые расходы федерального бюджета на реализацию госпрограмм (открытая часть) составили 20 800,4 млрд рублей, или 98,9 % сводной бюджетной росписи с изменениями, и увеличились на 0,9 процентного пункта по сравнению с 2022 годом. Объем неисполненных бюджетных ассигнований по госпрограммам (открытая часть) составил 225,0 млрд рублей, или 1,3 % показателя сводной бюджетной росписи с изменениями, и уменьшился по сравнению с 2022 годом на 162,2 млрд рублей.

Без учета кодов бюджетной классификации, по которым отмечается превышение кассового исполнения, неполное кассовое исполнение по госпрограммам (открытая часть) составило 274,3 млрд рублей, или 1,35 % показателя сводной бюджетной росписи с изменениями. Из общего объема неисполненных расходов 45,1 % составили зарезервированные в госпрограммах средства.

Анализ проектной и процессной частей госпрограмм показал, что доля проектной части всех госпрограмм в течение 2023 года незначительно уменьшилась (на 0,9 процентного пункта) по сравнению с Федеральным законом № 466-ФЗ и составила 42 % общего объема расходов на реализацию госпрограмм.

При этом по 2 госпрограммам¹ проектная часть не предусмотрена, по 9 госпрограммам² – менее 10 %, по 5 госпрограммам³ – только проектная часть.

В декабре 2023 года по 10 госпрограммам исполнение расходов составило более 25 % общего объема годовых кассовых расходов по госпрограмме. Наибольшее исполнение в декабре 2023 года отмечается по госпрограмме «Развитие судостроения и техники для освоения шельфовых месторождений» – 79,6 % общего объема исполненных расходов по госпрограмме (36,2 млрд рублей).

8.2. Как и в 2022 году, Счетной палатой в 2023 году выявлены недостатки на всех этапах формирования, реализации и подготовки отчетности о реализации госпрограмм в части деятельности ответственных исполнителей и участников госпрограмм, а также методологических подходов и технических средств их осуществления.

8.2.1. Одним из принципов разработки и реализации госпрограмм является обеспечение консолидации бюджетных ассигнований федерального бюджета, бюджетов государственных внебюджетных фондов Российской Федерации, оценки расходов консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации и внебюджетных источников, направленных на реализацию государственной политики в соответствующих сферах и влияющих на выполнение запланированных в госпрограммах мероприятий (результатов).

-
1. «Развитие федеративных отношений и создание условий для эффективного и ответственного управления региональными и муниципальными финансами» и «Содействие международному развитию».
 2. «Доступная среда», «Обеспечение общественного порядка и противодействие преступности», «Задача населения и территорий от чрезвычайных ситуаций, обеспечение пожарной безопасности и безопасности людей на водных объектах», «Развитие рыбохозяйственного комплекса», «Развитие лесного хозяйства», «Управление государственными финансами и регулирование финансовых рынков», «Внешнеполитическая деятельность», «Юстиция», «Управление государственным материальным резервом».
 3. «Развитие авиационной промышленности», «Развитие судостроения и техники для освоения шельфовых месторождений», «Развитие Северо-Кавказского федерального округа», «Социально-экономическое развитие Калининградской области», «Социально-экономическое развитие Республики Крым и г. Севастополя».

Источник финансового обеспечения	Паспорт, пред-став-ленный одновременно с про-ектом бюджета на 2023-2025 гг.	Паспорт, приведен-ый в соответствие Федеральному закону № 466-ФЗ		Годовой отчет о ходе реализации госпрограмм						
		всего	откло-нение к паспорту, пред-ставлена-ного с про-ектом бюджета на 2023-2025 гг.	Паспорт на конец года согласно годовому отчету по госпрограмме		Сводная бюд-жетная роспись	Кассовое исполнение			
				всего	откло-нение к паспорту на начало года		всего	всего	Объем не исполнения (перевыполнения)	про-цент исполнения
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	
Всего по 38 открытым госпрограммам, в том числе:		21 635,2	22 497,9	862,8	23 554,0	1 056,1	20 487,3	23 057,3	496,7	97,9
федеральный бюджет (в 37 ГП)	14 838,0	15 069,0	231,0	15 905,2	836,2	16 020,3	15 851,3	169,0	98,9	
доля в общем объеме по ГП	68,6	67,0	x	67,5	x	78,2	68,7	x	x	
бюджеты государственных внебюджетных фондов Российской Федерации (в 4 ГП)	6 926,6	7 119,1	192,4	7 324,3	205,2	6 795,4	6 663,8	131,6	98,1	
доля в общем объеме по ГП	32,0	31,6	x	31,1	x	33,2	28,9	x	x	
консолидированные бюджеты субъектов Российской Федерации (в 32 ГП)	3 458,1	3 569,9	111,7	3 794,4	224,6	3 857,1	3 805,9	51,2	98,7	
доля в общем объеме по ГП	16,0	15,9	x	16,1	x	18,8	16,5	x	x	
внебюджетные источники (в 20 ГП)	2 669,2	3 093,8	424,6	2 646,7	-447,1	x	2 895,6	-248,8	109,4	
доля в общем объеме по ГП	12,3	13,8	x	11,2	x	x	12,6	x	x	

Источник финансового обеспечения	Паспорт, пред-став-ленный одновременно с про-ектом бюджета на 2023-2025 гг.	Паспорт, приведен-ый в соответствие Федеральному закону № 466-ФЗ		Годовой отчет о ходе реализации госпрограмм						
				Паспорт на конец года согласно годовому отчету по госпрограмме		Сводная бюд-жетная роспись		Кассовое исполнение		
		всего	откло-нение к паспорту, представ-ленного с про-ектом бюджета на 2023-2025 гг.	всего	откло-нение к паспорту на начало года	всего	всего	Объем не исполнения (перевыполнения)	про-цент исполнения	
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	
Объем налоговых расходов Российской Федерации (справочно) (в 22 ГП)		1 461,6	6 194,6	4 733,0	x	x	x	x	x	x
За счет бюджетных ассигнований по источникам финансирования дефицита федерального бюджета (в 2 ГП)										
Развитие федеративных отношений и создание условий для эффективного и ответственного управления региональными и муниципальными финансами	250,0	250,0	-	250,0	-	250,0	250,0	-	100	
Управление государственными финансами и регулирование финансовых рынков	-1 540,1	-1 540,1	-	-1 575,1	-35,0	-1 575,1	-1 501,7	-73,5	95,3	

При этом по состоянию на 1 июня 2024 года порядок планирования параметров финансового обеспечения госпрограмм и их структурных элементов за счет внебюджетных источников Правительством Российской Федерации не установлен.

В ходе анализа выявлены недостатки в части планирования внебюджетных источников: в течение года объемы финансового обеспечения значительно корректируются, многократно перевыполняются либо исполняются с существенными отклонениями от запланированных объемов.

Так, согласно данным паспортов госпрограмм, приведенных в соответствие с параметрами Федерального закона № 466-ФЗ, на начало 2023 года внебюджетные источники предусмотрены по 18 госпрограммам (открытая часть) в объеме 3 093,8 млрд рублей. В результате изменений в течение года объем внебюджетных источников уменьшен на 14,5 % и составил 2 646,7 млрд рублей, а их исполнение превысило план (по 11 госпрограммам) на 9,4 % и составило 2 895,6 млрд рублей.

Наибольшее увеличение сложилось по госпрограммам «Развитие транспортной системы» – на 49,1 млрд рублей (5,3 %), «Комплексное развитие сельских территорий» – на 41,4 млрд рублей (в 14,9 раза) и «Научно-технологическое развитие Российской Федерации» – на 17,8 млрд рублей (на 18,8 %).

В этой связи и с учетом существенного объема внебюджетного финансирования, запланированного на реализацию ряда госпрограмм, имеющиеся проблемы формируют риски недостижения установленных параметров в срок и замещения внебюджетного финансирования бюджетным.

8.2.2. Паспорта госпрограмм справочно отражают общий объем налоговых расходов Российской Федерации. При этом в годовых отчетах о ходе реализации государственных программ не предусмотрено формирование информации о результатах оценки эффективности налоговых расходов.

При приведении паспортов госпрограмм в соответствие с федеральным бюджетом на 2023–2025 годы по сравнению с паспортами, представленными к рассмотрению в Государственной Думе, объемы налоговых расходов увеличены в 4 раза – с 1 461,6 млрд рублей до 6 194,6 млрд рублей.

Соотношение объема налоговых расходов с общим объемом расходов, в который не включены налоговые расходы, по состоянию на начало 2023 года достигло более 50 % по 4 госпрограммам, от 20 % до 50 % – по 8 госпрограммам. При этом объем налоговых расходов по госпрограмме «Развитие энергетики» в 4,5 раза больше общего объема расходов на реализацию за счет всех источников.

При этом Счетная палата отмечает, что из состава сводного годового доклада о ходе реализации и оценке эффективности государственных программ Российской Федерации за 2022 год и за 2023 год исключена информация о результатах оценки эффективности налоговых расходов Российской Федерации.

8.2.3. Анализ комплексных госпрограмм выявил факты недостаточного контроля за соблюдением требований об аналитическом отражении в них направлений деятельности других госпрограмм и направлений деятельности, не подлежащих включению в госпрограммы, соответствующих сферам (отраслям) реализации таких комплексных госпрограмм, а также факты отсутствия соответствующей информации в отчетах о реализации госпрограмм.

Так, например, наибольшее количество госпрограмм, подлежащих аналитическому отражению, предусмотрено по комплексной госпрограмме «Строительство» – 42 госпрограммы. Фактически отражены («промаркованы») показатели 16 госпрограмм (38,1%), финансовое обеспечение указано по 27 госпрограммам (64,3%), мероприятия (результаты) госпрограмм не отражены.

По данным ответственных исполнителей госпрограмм, необеспечение маркировки обусловлено проблемами с декомпозицией показателей по субъектам Российской Федерации, отсутствием мероприятий, относящихся к сфере (отрасли) реализации комплексных госпрограмм, наличием сложностей технического характера при внесении данных в ГИИС «Электронный бюджет».

8.2.4. Не была реализована в полном объеме увязка в системе «Электронный бюджет» финансового обеспечения госпрограмм с конкретными результатами, предусмотренная Положением о системе управления государственными программами Российской Федерации, утвержденным постановлением Правительства Российской Федерации от 26 мая 2021 г. № 786 «О системе управления государственными программами Российской Федерации» (далее – Положение о госпрограммах) госпрограммах, на необходимость которой неоднократно обращала внимание Счетная палата.

Только 1972 из 3 955 результатов (мероприятий) открытых госпрограмм, или 49,8 %, предусматривают плановое значение на 2023 год, по которым предусматривается увязка с 75 % бюджетных ассигнований федерального бюджета.

Наибольшее количество неувязанных или безденежных результатов отмечается по госпрограммам «Развитие здравоохранения» (155 из 436 результатов, или 35,6 %), «Экономическое развитие и инновационная экономика» (164 из 328 результатов, или 50 %), «Научно-технологическое развитие Российской Федерации» (110 из 413 результатов, или 26,6 %).

Финансовое обеспечение только 191 результата структурных элементов 19 госпрограмм увязано с внебюджетными источниками.

В связи с изложенным, а также учитывая выявленные факты дублирования результатов, необходимо продолжить работу по инвентаризации справочника мероприятий (результатов) структурных элементов госпрограмм, а также установить в подсистеме управления государственными программами ГИИС «Электронный бюджет», оператором которой является Минфин России, контроль за формированием годовых отчетов.

8.2.5. Наличие в Положении о госпрограммах значительного количества норм, содержащих формулировку об их исполнении «при необходимости», приводит к неполному их соблюдению или несоблюдению.

Так, например, формулировка нормы об отражении в постановлении об утверждении госпрограммы предельных объемов средств федерального бюджета, предусмотренных на исполнение государственных контрактов, предметом которых является выполнение работ (оказание услуг), длительность производственного цикла выполнения (оказания) которых превышает срок действия утвержденных лимитов бюджетных обязательств (при необходимости), привела к тому, что по состоянию на 31 декабря 2023 года только в постановлении Правительства Российской Федерации об утверждении госпрограммы «Развитие транспортной системы» предусмотрен ряд контрактов с финансированием в 2021–2025 годах в общем объеме 14,1 млрд рублей. При этом по указанной госпрограмме не отражены заключенные в 2023 году другие долгосрочные контракты со сроком окончания выполнения работ – 30 ноября 2028 года и финансированием в 2025–2028 годах.

В ходе выборочной проверки установлено, что график финансирования 3 государственных контрактов в рамках госпрограмм «Управление государственными финансами и регулирование финансовых рынков» и «Научно-технологическое развитие Российской Федерации» превышает срок действия утвержденных лимитов бюджетных обязательств на 2023–2025 годы. При этом информация о них в нормативных правовых актах об утверждении указанных госпрограмм не отражена.

8.2.6. В соответствии с редакцией статьи 179 Бюджетного кодекса Российской Федерации, действующей на начало 2023 года, госпрограммы подлежали приведению в соответствие с законом (решением) о бюджете не позднее 3 месяцев со дня вступления его в силу.

С учетом изменений, внесенных в пункт 2 статьи 179 Бюджетного кодекса Российской Федерации Федеральным законом от 4 августа 2023 г. № 416-ФЗ, начиная с бюджетного цикла на 2024–2026 годы государственные программы Российской Федерации подлежат приведению в соответствие с федеральным законом о федеральном бюджете на очередной финансовый год и плановый период до начала очередного финансового года, что неоднократно предлагала Счетная палата.

По состоянию на 1 апреля 2023 года 46 госпрограмм приведены в соответствие с показателями на 2023–2025 годы. В 3 госпрограммах («Охрана окружающей среды», «Развитие энергетики», «Поддержка и продвижение русского языка за рубежом») отдельные параметры финансового обеспечения не соответствуют бюджетным ассигнованиям, утвержденным Федеральным законом № 466-ФЗ.

По состоянию на 1 января 2024 года 36 госпрограмм приведены в соответствие с показателями на 2024–2026 годы. По остальным госпрограммам были сформированы изменения в паспорта госпрограмм в части приведения параметров финансового обеспечения в соответствие с параметрами утвержденного федерального закона о федеральном бюджете на очередной финансовый год и плановый период, соответствующие показателям Федерального закона «О федеральном бюджете

на 2024 год и на плановый период 2025 и 2026 годов», которые утверждены уже в начале 2024 года (до 12 февраля 2024 года), за исключением изменений по госпрограмме «Развитие оборонно-промышленного комплекса», которые по состоянию на 28 мая 2024 года не утверждены.

8.2.7. В рамках анализа соблюдения норм Федерального закона от 7 мая 2013 г. № 77-ФЗ «О парламентском контроле» в отношении госпрограмм отмечаем, что исходя из данных портала госпрограмм в 2023 году нормы о представлении госпрограмм в Государственную Думу были реализованы не в полном объеме.

Так, на портале госпрограмм не размещены единые запросы на изменения (далее – единые запросы) в части приведения их в соответствие с Федеральным законом № 466-ФЗ по 36 из 37 открытых госпрограмм (за исключением госпрограммы «Развитие здравоохранения»).

На портале госпрограмм также не размещено 149 из 2 656 единых запросов на 37 госпрограмм, содержащихся в ГИИС «Электронный бюджет», по бюджетному циклу 2023–2025 годов.

При приведении в соответствие с Федеральным законом № 466-ФЗ все единые запросы по 37 открытым госпрограммам на портале госпрограмм размещены.

8.2.8. Исходя из упрощенных подходов (без внесения изменений в постановление об утверждении госпрограммы, без изменений в федеральный закон о федеральном бюджете в целях финансового обеспечения мероприятий, связанных с предотвращением влияния ухудшения geopolитической и экономической ситуации на развитие отраслей экономики, в иных целях, определенных Правительством Российской Федерации, а также с учетом электронного формата согласования документов) к внесению изменений в госпрограммы, в 2023 году в ГИИС «Электронный бюджет» сформировано более 3,2 тыс. запросов на изменение 37 госпрограмм (открытая часть). При этом отмечается, что порядка 350 запросов, или 11% сформированных запросов, не согласованы Минэкономразвития России, Минфином России и (или) куратором госпрограмм, и более 610 запросов, или 19%, отозваны, что может свидетельствовать о недостатках в деятельности ответственных исполнителей госпрограмм.

Также в 2023 году утверждено и согласовано 2 307 единых запросов, из них 1 837 запросов вносят изменения в паспорта уровня госпрограмм.

В результате только по 37 госпрограммам сформировалось 1 379 версий паспортов. Так, паспорт госпрограммы «Развитие транспортной системы» имеет 167 версий, паспорт госпрограммы «Научно-технологическое развитие Российской Федерации» – 135 версий.

При этом отдельные версии госпрограмм действуют в один и тот же период актуальности версии. Так, по госпрограмме «Развитие федеративных отношений и создание условий для эффективного и ответственного управления региональными

и муниципальными финансами» 13 версий (с 20 по 33 версию) действовали в один и тот же период актуальности версии – 31 декабря 2023 года.

Кроме изменений в паспорта госпрограмм внесено 111 изменений в нормативные правовые акты об утверждении госпрограмм, в основном в связи с изменением приоритетов госпрограммы и правил предоставления субсидий из федерального бюджета (в 2022 году – 118 изменений).

При этом в 2020–2021 годах, когда внесение изменений в госпрограммы, включая паспорт, осуществлялось путем подготовки соответствующего нормативного правового акта Правительства Российской Федерации, количество изменений (по открытым госпрограммам) составило 113 и 128 соответственно, что практически в 10 раз меньше, чем в 2022 году, и в 20 раз меньше, чем в 2023 году.

8.2.9. В 2023 году не были устранены несоответствия между Методическими рекомендациями и требованиями пункта 64 Положения о госпрограммах в части формы и содержания годового отчета (отсутствие требований о представлении сведений об изменениях, внесенных в отчетном периоде в госпрограмму, о предоставлении информации о достижении целей государственной программы, о прогнозе достижения целей госпрограммы на предстоящий год, а также предложений о корректировке, досрочном прекращении структурных элементов или госпрограммы).

В рамках проверок Счетной палаты выявлены факты несоблюдения подпункта «б» пункта 14 Методических рекомендаций № 218 в части представления отчетов о ходе реализации структурных элементов госпрограммы в составе отчета о ходе реализации госпрограммы (отсутствуют отчеты по ФЦП).

8.3. Выявлены следующие недостатки при формировании Сводного годового доклада о ходе реализации и оценке эффективности государственных программ Российской Федерации за 2023 год.

8.3.1. Согласно пункту 8 Правил формирования сводного годового доклада, утвержденных постановлением Правительства Российской Федерации от 15 мая 2023 г. № 752 (далее – Правила формирования СГД), сводный годовой доклад должен содержать сведения об оценке эффективности государственных программ в отчетном году.

Сводный годовой доклад за 2023 год не содержит информации о присвоении категорий госпрограммам (пункт 12 Правил формирования СГД: высокая степень эффективности реализации государственной программы, выше среднего уровня, ниже среднего уровня, низкая) и информации об оценке эффективности (пункт 15 Правил формирования СГД: эффективная, недостаточно эффективная, неэффективная).

Такой подход не позволяет сделать в рамках Сводного годового доклада за 2023 год вывод о признании госпрограммы эффективной, недостаточно эффективной или неэффективной.

Как и в предыдущие годы, Правительством Российской Федерации по результатам оценки эффективности госпрограмм за отчетный год не применялись меры, предусмотренные Бюджетным кодексом Российской Федерации, по прекращению или изменению начиная с очередного финансового года ранее утвержденной госпрограммы, а также предусмотренные Положением о госпрограммах меры о наложении (представлении Президенту Российской Федерации предложений о наложении) на руководителей федеральных органов исполнительной власти, иных главных распорядителей средств федерального бюджета и бюджетов государственных внебюджетных фондов – ответственных исполнителей, соисполнителей и участников госпрограммы дисциплинарного взыскания в связи с недостижением запланированных результатов реализации госпрограммы.

8.3.2. Правилами формирования СГД не предусматривается утверждение единой методики оценки эффективности реализации госпрограмм, при этом новая структура интегральной оценки, которая ранее была включена в методику, утвержденную постановлением Правительства Российской Федерации от 17 июля 2019 г. № 903, перенесена в Правила формирования СГД. Интегральная оценка рассчитывается как средневзвешенная трех блоков. Методика оценки уровня достижения показателей госпрограмм, оказывающая значительное влияние на общую интегральную оценку госпрограмм (80 %), нормативным правовым актом не утверждена.

Счетная палата обращает внимание, что согласно Концепции повышения эффективности бюджетных расходов в 2019–2024 годах, утвержденной распоряжением Правительства Российской Федерации от 31 января 2019 г. № 117-р, совершенствование системы государственных программ Российской Федерации включает утверждение актом Правительства Российской Федерации единой методики оценки их эффективности.

8.3.3. Правилами формирования СГД предусматривается право Минэкономразвития России подготовливать дополнительные материалы, которые не входят в состав Сводного годового доклада и не представляются в Государственную Думу.

Вместе с тем в состав указанных материалов включаются сведения о качестве планирования и исполнения госпрограмм, а также предложения, направленные на повышение эффективности реализации госпрограмм.

8.3.4. Правилами формирования СГД предусматривается право Правительственной комиссии по вопросам оптимизации и повышения эффективности бюджетных расходов принимать решение по корректировке отдельных параметров, учитываемых при расчете интегральной оценки в Сводном годовом докладе. Указанные решения Правительственной комиссией в 2024 году не принимались.

Вместе с тем в соответствии с Положением о госпрограммах и Функциональной структурой проектной деятельности в Правительстве Российской Федерации, утвержденной постановлением Правительства Российской Федерации от 31 октября 2018 г. № 1288 «Об организации проектной деятельности в Правительстве Российской Федерации», Минэкономразвития России по результатам рассмотрения годовых

отчетов о ходе реализации госпрограмм и их структурных элементов формирует особое мнение.

Анализ расчетов в Сводном годовом докладе показал, что по ряду госпрограмм утвержденные коэффициенты, применяемые при расчете интегральной оценки, изменены и (или) не применялись, что не соответствует Правилам формирования СГД и Методике № 346, которыми не предусмотрена возможность перераспределять коэффициенты между блоками оценок при отсутствии одного из блоков или не использовать их при расчете. При этом отсутствовали соответствующие решения Правительственной комиссии.

8.3.5. В оценке эффективности госпрограмм используется большое количество коэффициентов, предусмотренных Правилами формирования СГД и Методикой № 346. Так, в интегральной оценке к уровню достижения госпрограмм применяется коэффициент 80 %, при расчете которого, в свою очередь, в средневзвешенном уровне достижения структурных элементов применяются коэффициенты для федеральных проектов, входящих в нацпроекты и инициативы, – 2; федеральных проектов, не входящих в нацпроекты, – 1,5; ведомственные проекты и комплекс процессных мероприятий – 1.

Счетная палата неоднократно отмечала, что применение большого количества коэффициентов и различных подходов их применения при проведении интегральных оценок эффективности реализации госпрограмм снижает сопоставимость оценок разных по составу структурных элементов госпрограмм.

Анализ Сводного годового доклада выявил отдельные несоответствия с показателями уточненных годовых отчетов, показателями официальной статистической отчетности, а также технические ошибки в отдельных разделах и приложениях (несоответствие информации о количестве выполненных и невыполненных показателей в Сводном резюме и приложениях 7–10 к СГД).

8.3.6. В Правилах формирования СГД не устраниены недостатки, ежегодно отмечаемые Счетной палатой, в части:

- определения средних значений границ между рейтинговыми категориями и значениями применяемых «весовых» коэффициентов при расчете итоговых интегральных оценок эффективности госпрограмм на основе фактических расчетов оценки эффективности госпрограмм за отчетный период;
- необходимости расширения вопросов оценки качества управления и реализации госпрограмм отдельными показателями качества финансового менеджмента, вопросами администрирования госпрограмм.

8.4. Согласно Сводному годовому докладу средняя интегральная оценка госпрограмм по итогам 2023 года снизилась на 1 процентный пункт по сравнению с 2022 годом и составила 94,4 %.

В 2023 году не выполнен 21 показатель уровня госпрограмм (7 %) и 62 показателя (4,9 %) уровня структурных элементов 38 госпрограмм, содержащихся в открытой части СГД за 2023 год.

При оценке динамики в СГД не подлежали оценке 677 показателей госпрограмм и их структурных элементов, то есть 43,2 % общего количества показателей (новые показатели или показатели, которые отнесены Минэкономразвития России к ненаследуемым показателям (показатели, значения которых обнуляются ежегодно с 1 января)).

В Сводном годовом докладе отмечено низкое качество планирования значений показателей без учета фактических значений, достигнутых в предыдущих отчетных периодах, что привело к снижению оценки динамики прироста показателей.

По ряду госпрограмм фактические значения показателей значительно превышают плановые, что свидетельствует о занижении ответственными исполнителями прогнозных оценок их значений.

В Сводном годовом докладе также отмечены низкая оценка качества финансового управления при реализации госпрограмм и связанных с ним критерии (низкое качество отчетов, паспортов госпрограмм и их структурных элементов, некорректное установление типа наследуемости и динамики показателя, наличие расхождений в определении тенденции возрастания/убывания показателей и мероприятий (результатов), использование при расчете уровня достижения версий паспортов госпрограмм и их структурных элементов, действующих по состоянию на 1 февраля 2024 года и др.) и технические недостатки в ГИИС «Электронный бюджет» (наличие ошибок в передаче и использовании отчетных данных).

В ходе контрольных мероприятий по проверке исполнения Федерального закона «О федеральном бюджете на 2023 год и на плановый период 2024 и 2025 годов» и бюджетной отчетности об исполнении федерального бюджета за 2023 год Счетной палатой также отмечались недостатки в функционировании отдельных подсистем ГИИС «Электронный бюджет», оператором которых является Минфин России, в части отсутствия контроля (отчетов) или их некорректная работа.

8.5. В ходе проверки исполнения федерального бюджета за 2023 год Счетная палата провела оценку реализации госпрограмм в соответствии Методикой оценки реализации государственных программ Российской Федерации в рамках осуществления последующего контроля за исполнением федерального бюджета, утвержденной Коллегией Счетной палаты (протокол от 28 февраля 2023 г. № 9К (1614) (далее – Методика), которая включает 2 группы оценок:

- оценку исполнения госпрограммы по ресурсам и результатам (далее – оценка исполнения по ресурсам и результатам);
- оценку формирования и использования системы показателей исходя из приоритетов социально-экономического развития Российской Федерации по результатам проверки исполнения госпрограммы (далее – оценка формирования и использования системы показателей).

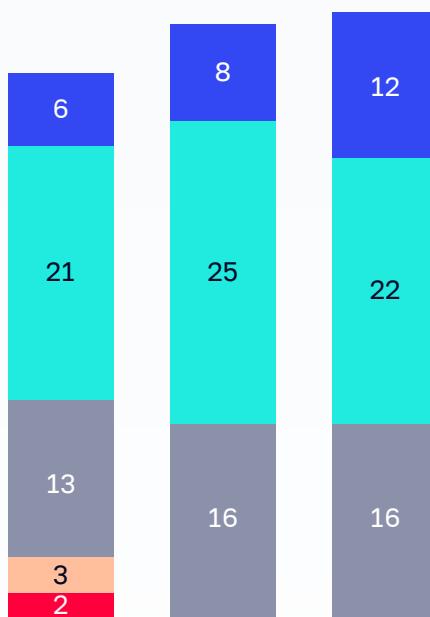
По результатам оценки исполнения по ресурсам и результатам Счетной палатой «высокий уровень» установлен по 12 госпрограммам (24 %), уровень «выше среднего» – по 22 госпрограммам (44 %), «средний» уровень – по 16 госпрограммам (32 %).

По результатам оценки формирования и использования системы показателей «высокий уровень» установлен по 3 госпрограммам (6 %), уровень «выше среднего» – по 7 госпрограммам (14 %), «средний» уровень – по 30 госпрограммам (60 %), уровень «ниже среднего» – по 9 госпрограммам (18 %), «низкий» уровень – по 1 госпрограмме (2 %).

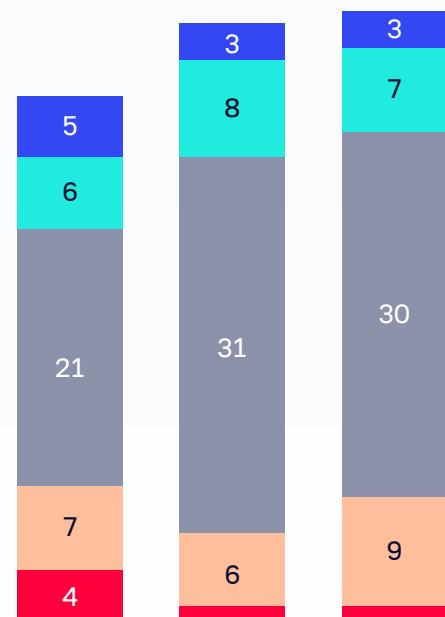
Результаты проведенных оценок Счетной палаты в 2021–2023 годах

- Высокий уровень
- Уровень выше среднего
- Средний уровень
- Уровень ниже среднего
- Низкий уровень

Оценка исполнения по ресурсам и результатам



Оценка формирования и использования системы показателей



2021
(45 ГП) 2022
(49 ГП) 2023
(50 ГП)

2021
(43 ГП) 2022
(49 ГП) 2023
(50 ГП)

В итоге по 28 госпрограммам, получившим «высокую» и «выше среднего» оценку в части исполнения по ресурсам и результатам, в части оценки формирования и использования системы показателей получили оценку «средний», «ниже среднего» и «низкий» уровни.

Таким образом, как правило, лучше реализуются госпрограммы, у которых низкие оценки в части формирования и использования системы показателей исходя из приоритетов социально-экономического развития Российской Федерации.

При этом 5 из 37 открытых госпрограмм, интегральная оценка которых выше средней интегральной оценки Сводного годового доклада за 2023 год (94,4 %), по оценкам Счетной палаты, получили «средний», «ниже среднего» и «низкий» уровни.

8.5.1. Анализ оценок объема внесенных изменений в сводную бюджетную роспись федерального бюджета и кассового исполнения по расходам федерального бюджета на реализацию госпрограммы за 2023 год показал, что по 5 госпрограммам, доля объема изменений (увеличения, уменьшения и перераспределения) бюджетных ассигнований сводной бюджетной росписи по которым составляет более 60 % (в соответствии с Методикой соответствует «низкому» уровню оценки), сложилось низкое кассовое исполнение расходов (менее 97 %).

8.5.2. Анализ кассового исполнения и оценка достижения плановых значений показателей госпрограмм показали, что при высоком кассовом исполнении госпрограммы (более 99 %) доля выполненных показателей по 8 госпрограммам составляет от 70 до 90 %, по 4 госпрограммам составляет менее 70 %.

Аналогичная ситуация отмечается в части оценки реализации мероприятий (достижения результатов) структурных элементов госпрограммы за 2023 год. Так, по 11 госпрограммам доля реализованных мероприятий (достигнутых результатов) составила менее 90 % при высоком кассовом исполнении госпрограммы (более 99 %).

8.5.3. Как и в предыдущие годы, сформированные на 2023 год госпрограммы содержали недостатки, на которые обращала внимание Счетная палата, в части целей, задач и значений целевых показателей документов стратегического планирования, которые не нашли отражения или отражены не в полной мере в документах стратегического планирования.

8.5.4. По результатам анализа и оценки реализации госпрограмм в 2023 году следует обратить особое внимание на следующие недостатки реализуемых госпрограмм:

- диспропорцию в достижении показателей и результатов госпрограмм по субъектам Российской Федерации: общее достижение по Российской Федерации в целом обеспечивается за счет перевыполнения плановых параметров некоторыми регионами при недовыполнении другими;
- недостижение (некоевременность достижения) отдельных результатов структурных элементов госпрограмм;

- своевременное достижение преимущественно результатов комплексов процессных мероприятий (с учетом их меньшей технической сложности по сравнению с результатами федеральных проектов, отсутствия отдельных необходимых требований относительно формирования результатов комплексов процессных мероприятий);
- корректировку в конце года плановых значений показателей госпрограмм, а также плановых значений результатов структурных элементов госпрограмм;
- перевыполнение плановых значений значительного количества показателей госпрограмм и результатов их структурных элементов более чем на четверть, что может косвенно указывать на недостатки при планировании значений показателей и результатов, занижение плановых значений на 2023 год;
- низкую долю показателей госпрограмм, характеризующих конечные общественно значимые социально-экономические эффекты, несмотря на наличие соответствующих требований;
- наличие фактов исключения показателей госпрограмм в течение года, изменение методик их расчета;
- преобладание показателей, рассчитанных по методикам, утвержденным ответственными исполнителями, соисполнителями, участниками госпрограмм, в том числе среди показателей, характеризующих конечные результаты и итоговые эффекты;
- изменение методик расчета показателей преимущественно в отношении показателей, рассчитанных по методикам, утвержденным ответственными исполнителями, соисполнителями, участниками госпрограмм, и не относящихся к показателям, по которым формируется официальная статистическая информация;
- наличие показателей госпрограмм с отрицательной динамикой плановых (фактических) значений и их взаимосвязь с фактами существенного перевыполнения плановых значений показателей;
- планирование значений показателей на год на уровне или ниже уровня фактически достигнутых значений в предыдущем году;
- наличие в госпрограммах показателей, формирование фактических значений которых осуществляется позже сроков направления ответственным исполнителем госпрограммы уточненного годового отчета;
- недостатки в части планирования и подтверждения объемов средств за счет внебюджетных источников, направляемых на реализацию госпрограмм;
- дублирование (частичное или полное) показателей госпрограмм, показателей и результатов их структурных элементов;
- сохранение значительного количества показателей госпрограмм, показателей и результатов их структурных элементов.

Подробная информация представлена в разделе 8 Заключения Счетной палаты.

9. Федеральная адресная инвестиционная программа

9.1. Кассовое исполнение расходов в 2023 году на реализацию ФАИП составило 1169,2 млрд рублей, или 95,1% бюджетных ассигнований, предусмотренных на указанные цели сводной бюджетной росписью (с изменениями), что на 27,7 млрд рублей, или на 1,1 процентного пункта, меньше, чем в 2022 году (1197 млрд рублей).

9.2. Объем неисполнения расходов на реализацию ФАИП по итогам 2023 года составил 60,7 млрд рублей, что на 12,9 млрд рублей, или на 27,0 %, больше, чем в 2022 году (47,8 млрд рублей).

Расходы на реализацию ФАИП в 2023 году на уровне ниже 80,0 % исполнили 11 из 49 главных распорядителей средств федерального бюджета, или 22,4 %. Низкий уровень исполнения расходов по ФАИП отмечается по Минпромторгу России (45,3 %).

9.3. В 2023 году в эксплуатацию введено 62 объекта, или 72,1% общего количества объектов, подлежащих вводу в соответствии с ФАИП (в 2022 году – 97 объектов, или 55,7 %), что на 16,4 процентного пункта больше, чем по итогам 2022 года, и в основном обусловлено переносом на более поздние периоды срока ввода в эксплуатацию объектов.

Кроме того, Счетная палата отмечает существенное изменение в течение 2023 года количества объектов ФАИП, подлежащих вводу в эксплуатацию в 2023 году.

Так, при утверждении ФАИП к вводу в эксплуатацию в 2023 году было предусмотрено 145 объектов, на 1 июля 2023 года – 186, на 1 января 2024 года – 86, что на 40,7 % меньше первоначально утвержденного показателя.

Динамика количества объектов, подлежащих вводу в эксплуатацию в 2023 году



9.4. Общий объем дебиторской задолженности (за счет всех источников финансирования) в рамках ФАИП (без учета ГОЗ) за 2023 год увеличился на 38,3 % и составил 824,6 млрд рублей.

9.5. По оценке Счетной палаты, проведенной на основании анализа Сведений о вложениях в объекты недвижимого имущества, объектах незавершенного строительства, в 2023 году общее количество объектов незавершенного строительства (включая планово строящиеся) на федеральном уровне увеличилось на 376 единиц, или на 9 %, и составило по состоянию на 1 января 2024 года 4 374 единицы. Общий объем фактических затрат по выполненным работам по указанным объектам в 2023 году по сравнению с 2022 годом увеличился на 157,1 млрд рублей, или на 15 %, и по состоянию на 1 января 2024 года составил 1 169,2 млрд рублей.

Количество объектов незавершенного строительства, реализация которых приостановлена более чем на 6 месяцев (в том числе законсервированные объекты) (далее – проблемные объекты), в 2023 году на федеральном уровне увеличилось на 178 единиц и по состоянию на 1 января 2024 года составило 529 единиц. Общий объем фактических затрат по выполненным работам по указанным объектам в 2023 году по сравнению с 2022 годом увеличился на 20,4 млрд рублей и по состоянию на 1 января 2024 года составил 66,1 млрд рублей.

В структуре общего количества проблемных объектов по состоянию на 1 января 2024 года наибольшую долю составляют объекты, по которым средства на завершение их строительства не были предусмотрены в течение 3 лет подряд, – 51,8 % (на 1 января 2023 года – 21,9 %) и объекты, строительство которых приостановлено без консервации, – 43,7 % (на 1 января 2023 года – 74,9 %).

9.6. В ФАИП включаются объекты, не обеспеченные необходимыми нормативными правовыми актами (актами, решениями), проектной документацией с положительным заключением государственной экспертизы, а также мероприятия (укрупненные инвестиционные проекты), по которым отсутствует пообъектная детализация.

Общий объем бюджетных ассигнований по таким объектам и мероприятиям на начало 2023 года составил 379,9 млрд рублей, или 40 % объема ФАИП (без учета ГОЗ), на конец 2023 года – 3,1 млрд рублей, или 0,8 % объема ФАИП.

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

Подробная информация представлена в разделе 13 Заключения Счетной палаты.

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

10.1. В 2023 году кассовые расходы федерального бюджета на предоставление субсидий юридическим лицам, индивидуальным предпринимателям, физическим лицам – производителям товаров, работ, услуг (с учетом некоммерческих организаций) составили 2 081,4 млрд рублей, или 98,5 % бюджетных ассигнований, предусмотренных на указанные цели сводной бюджетной росписью с изменениями, что на 65,4 млрд рублей, или на 3 %, меньше, чем в 2022 году.

В структуре кассовых расходов по разделам функциональной классификации основную долю (почти 90 % общего объема предоставленных субсидий) занимают расходы по 3 разделам: «Национальная экономика», «Жилищно-коммунальное хозяйство», «Охрана окружающей среды».

По сравнению с 2022 годом увеличился объем предоставленных субсидий в части расходов на жилищно-коммунальное хозяйство (на 17,8 %), на развитие агропромышленного комплекса (на 14,8 %). Так, объем предоставленных субсидий российским кредитным организациям и АО «ДОМ.РФ» в целях реализации мер, направленных на обеспечение жильем населения, составил 365,1 млрд рублей (21,6 % общего объема предоставленных субсидий юридическим лицам без НКО).

При этом сократились расходы на предоставление субсидий юридическим лицам в сфере транспорта (на 36,2 %).

В 2023 году не в полном объеме предоставлены субсидии юридическим лицам (без НКО) Минпромторгом России (12,0 млрд рублей), Минэкономразвития России (5,1 млрд рублей), ГК «Роскосмос» (4,4 млрд рублей).

По итогам 2023 года установлены факты предоставления субсидий из федерального бюджета юридическим лицам с нарушением требований, установленных в соглашениях о предоставлении субсидий. Так, установлены факты предоставления субсидий при отсутствии обязательных документов, предусмотренных правилами их предоставления; при наличии оснований для отказа в предоставлении субсидий главными распорядителями принимались решения об их предоставлении (Минздрав России, Минспорт России, Росавиация, Минпросвещения России, Минпромторг России).

По отдельным видам субсидий юридическим лицам значения результатов их использования существенно перевыполнены, что указывает на недостаточную обоснованность формирования плановых значений результатов (Минсельхоз России, Минфин России, Минздрав России).

Отмечены факты недостаточного контроля со стороны главных распорядителей за соблюдением юридическими лицами порядка, целей и условий предоставления субсидий в части несоблюдения получателями субсидий сроков представления отчетов, предусмотренных соглашениями, также установлены факты длительного срока утверждения главными распорядителями в системе ГИИС «Электронный бюджет» отчетов, представляемых получателями субсидий (Росмолодежь, Минкультуры России, Минэкономразвития России, Минздрав России, Росморречфлот, Минпросвещения России, Минпромторг России, Минтранс России).

10.2. В 2023 году расходы на предоставление взносов в уставные капиталы АО исполнены в полном объеме на общую сумму 131,0 млрд рублей, что на 83,1 млрд рублей, или на 38,8 %, меньше, чем в 2022 году (214,1 млрд рублей).

Кассовое исполнение расходов в 2023 году на предоставление имущественных взносов Российской Федерации в государственные корпорации (государственную компанию), публично-правовые компании составило 367,5 млрд рублей, или 89,3 % бюджетных ассигнований, предусмотренных на указанные цели сводной бюджетной росписью (с изменениями), что на 110,9 млрд рублей, или на 23,2 %, меньше, чем в 2022 году (478,4 млрд рублей).

Планирование расходов, осуществляемых в форме взносов в уставные капиталы акционерных обществ, при формировании федерального закона о федеральном бюджете и внесении изменений в сводную бюджетную роспись в течение 2023 года производилось без учета хода реализации инвестиционных проектов и уровня освоения ранее привлеченных бюджетных инвестиций, а также не обеспечивалось своевременное финансирование инвестиционных проектов.

Так, по результатам контрольных мероприятий установлены факты наличия по состоянию на 1 января 2024 года значительных остатков бюджетных средств, направленных в 2023 году и предыдущие годы Росжелдором в виде взносов в уставный капитал АО «РЖД» в объеме 37,5 млрд рублей (на 1 января 2023 года – 11,4 млрд рублей), Минстроем России – в АО «Корпорация Туризм.РФ» в объеме 32,4 млрд рублей (на 1 января 2023 года – 28,1 млрд рублей) и Минэкономразвития России – в АО «КАВКАЗ.РФ» в объеме 20,1 млрд рублей (на 1 января 2023 года – 26,4 млрд рублей).

По соглашениям, заключенным Минприроды России и профинансированных в 2021 и 2022 годах в полном объеме, установлены факты корректировки в IV квартале 2023 года значений результатов на 2023 год и пролонгации сроков достижения итоговых результатов использования субсидий в виде имущественных взносов в ППК «Российский экологический оператор» в сумме 8,2 млрд рублей на финансирование инвестиционных проектов, направленных на введение в промышленную эксплуатацию мощностей по обработке (сортировке), утилизации и размещению твердых коммунальных отходов, и в «ВЭБ.РФ» – в сумме 9,6 млрд рублей на создание инфраструктуры по утилизации твердых коммунальных отходов путем их использования для производства электрической и (или) тепловой энергии.

Общий объем временно свободных средств государственных корпораций, государственной компании и публично-правовых компаний по состоянию на 1 января 2024 года составил порядка 330,0 млрд рублей (на 1 января 2023 года – порядка 374 млрд рублей). При этом доходы государственных корпораций, государственной компании и публично-правовых компаний от инвестирования временно свободных средств за 2023 год составили около 19,8 млрд рублей (за 2022 год – порядка 28,8 млрд рублей).

Подробная информация представлена в разделе 10 Заключения Счетной палаты.

11. Контрактуемые расходы

В 2023 году объем контрактуемых расходов составил 3 441,9 млрд рублей, или 98,6 % бюджетных ассигнований, предусмотренных на указанные цели сводной бюджетной росписью с изменениями, что на 161,0 млрд рублей, или на 4,9 %, больше, чем в 2022 году.

Объем неисполнения расходов федерального бюджета по государственным контрактам на закупку товаров, работ и услуг для государственных нужд (контрактуемые расходы) в 2023 году составил 47,9 млрд рублей, или 1,4 % показателя сводной бюджетной росписи с изменениями, что на 14,6 млрд рублей больше, чем в 2022 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 2023 года выявлено 265 нарушений законодательства о контрактной системе в сфере закупок и закупках отдельных видов юридических лиц, из которых 28,3 % составляют нарушения условий реализации контрактов (договоров), в том числе сроков реализации, включая своевременность расчетов по контракту (договору), 12,8 % – нарушения при организации и проведении ведомственного контроля в сфере закупок в отношении подведомственных заказчиков, 8,3 % – нарушения правил нормирования в сфере закупок.

Подробная информация представлена в разделе 11 Заключения Счетной палаты.

12. Субсидии на финансовое обеспечение выполнения государственного задания, на иные цели и на осуществление капитальных вложений бюджетным и автономным учреждениям

12.1. Кассовое исполнение расходов в 2023 году на предоставление федеральным бюджетным и автономным учреждениям субсидий на финансовое обеспечение выполнения государственного задания на оказание государственных услуг (выполнение работ) (далее – учреждения, субсидии на выполнение государственного задания), субсидий на иные цели, субсидий на осуществление капитальных вложений в объекты капитального строительства и приобретение объектов недвижимого имущества составило 1827,4 млрд рублей, или 99,9 % бюджетных ассигнований, предусмотренных на указанные цели сводной бюджетной росписью (с изменениями), что на 69,9 млрд рублей, или на 3,4 %, больше, чем в 2022 году (1757,5 млрд рублей).

Неиспользованные остатки указанных субсидий на лицевых счетах учреждений на конец 2023 года увеличились по сравнению с остатками на начало года на 2,1 млрд рублей, или на 1,3 %, и составили 162,2 млрд рублей.

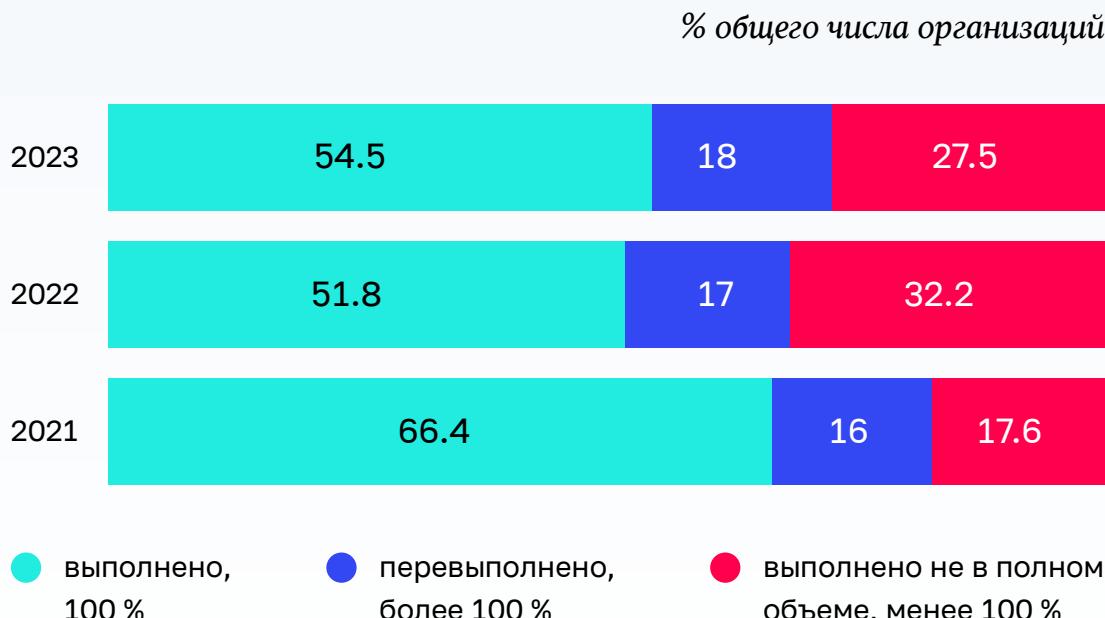
12.2. Уровень выполненных объемных показателей государственного задания в 2023 году составил 72,5 % (в 2022 году – 68,8 %). Наиболее высокий уровень установлен по услугам (работам), оказываемым (выполняемым) в сфере «Культура, кинематография» (207,3 %), наименьший уровень – в сфере «Опека и попечительство несовершеннолетних граждан» (87,9 %).

Уровень достижения значений результатов предоставления целевых субсидий в 2023 году составил 97,8 % (в 2022 году – 99,5 %).

12.3. В ходе проведенных проверок установлены нарушения, связанные с предоставлением и использованием субсидий на выполнение государственных заданий, в том числе:

- нарушение сроков формирования и утверждения государственного задания, заключения соглашений, перечисления субсидий, представления отчетов о выполнении государственного задания (Минсельхоз России, Минкультуры России, Росжелдор, Росздравнадзор, Роспотребнадзор, Росприроднадзор, Росрыболовство, Росводресурсы, ФАДН России);
- нарушение порядка определения нормативных затрат, срока возврата субсидии по неоказанным (невыполненным) услугам (работам) (Минздрав России, Минспорт России, ФАС России);
- расчет объема финансового обеспечения выполнения государственного задания без учета утвержденных нормативных затрат (Росавтодор, Рослесхоз, Росрыболовство).

Динамика уровня выполнения объема госзаданий в 2021–2023 годах



12.4. В ходе проверок установлены нарушения и недостатки, связанные с предоставлением и использованием учреждениями субсидий на иные цели, в том числе:

- несоблюдение условий предоставления субсидий на иные цели, установленных порядком предоставления субсидий (Минздрав России, Минприроды России, Росздравнадзор, Рослесхоз);
- нарушение срока и порядка представления отчетов, предусмотренных соглашениями о предоставлении субсидий (Минздрав России, Минсельхоз России, Росавиация, Роспатент, Ростехнадзор, Рослесхоз, РАЖВиЗ Ильи Глазунова).

12.5. В 2023 году сохранялась ежегодная динамика увеличения объема поступлений от приносящей доход деятельности. Темп прироста указанных поступлений за 2019–2023 годы составил 57,4 %.

Поступления от приносящей доход деятельности учреждений за 2023 год составили 1184,3 млрд рублей (36,6 % общего объема средств учреждений), что на 188,7 млрд рублей, или на 18,9 %, больше, чем в 2022 году (995,6 млрд рублей).

Расходы учреждений, осуществленные за счет поступлений от приносящей доход деятельности, за 2023 год составили 1111,4 млрд рублей (37,7 % общего объема расходов учреждений), что на 126,3 млрд рублей, или на 12,8 %, больше, чем в 2022 году. Основную долю расходов составляют расходы на оплату труда, уровень которых в 2023 году составил 55,8 %, и приобретение работ, услуг – 43,1 %.

13. Межбюджетные трансферты бюджетам субъектов Российской Федерации

13.1. В 2023 году консолидированные бюджеты субъектов Российской Федерации исполнены с дефицитом 200,1 млрд рублей (в 2022 году исполнение сложилось с профицитом 50,6 млрд рублей). По сравнению с 2022 годом доходы регионов увеличились на 2 648,1 млрд рублей, или на 13,5 %, расходы – на 2 898,8 млрд рублей, или на 14,8 %.

Количество субъектов Российской Федерации, исполнивших консолидированный бюджет с дефицитом, увеличилось с 50 до 55, количество регионов, исполнение бюджетов которых сложилось с профицитом, снизилось с 36 до 35.

13.2. Сохраняется значительная зависимость региональных бюджетов от предоставления финансовой помощи из федерального бюджета. Доходы в 23 субъектах Российской Федерации более чем на 40 % сформированы за счет безвозмездных поступлений от других бюджетов бюджетной системы Российской Федерации.

13.3. В 2023 году по сравнению с предыдущим годом изменилась структура межбюджетных трансфертов в сторону увеличения удельного веса дотаций – с 28,7 до 39,5 %. При этом наибольший удельный вес (40 %) в общем объеме межбюджетных трансфертов приходится на субсидии.

13.4. Дотации на выравнивание бюджетной обеспеченности субъектов Российской Федерации по сравнению с 2022 годом увеличены на 64,3 млрд рублей, или на 8,5 %, и составили 822,9 млрд рублей.

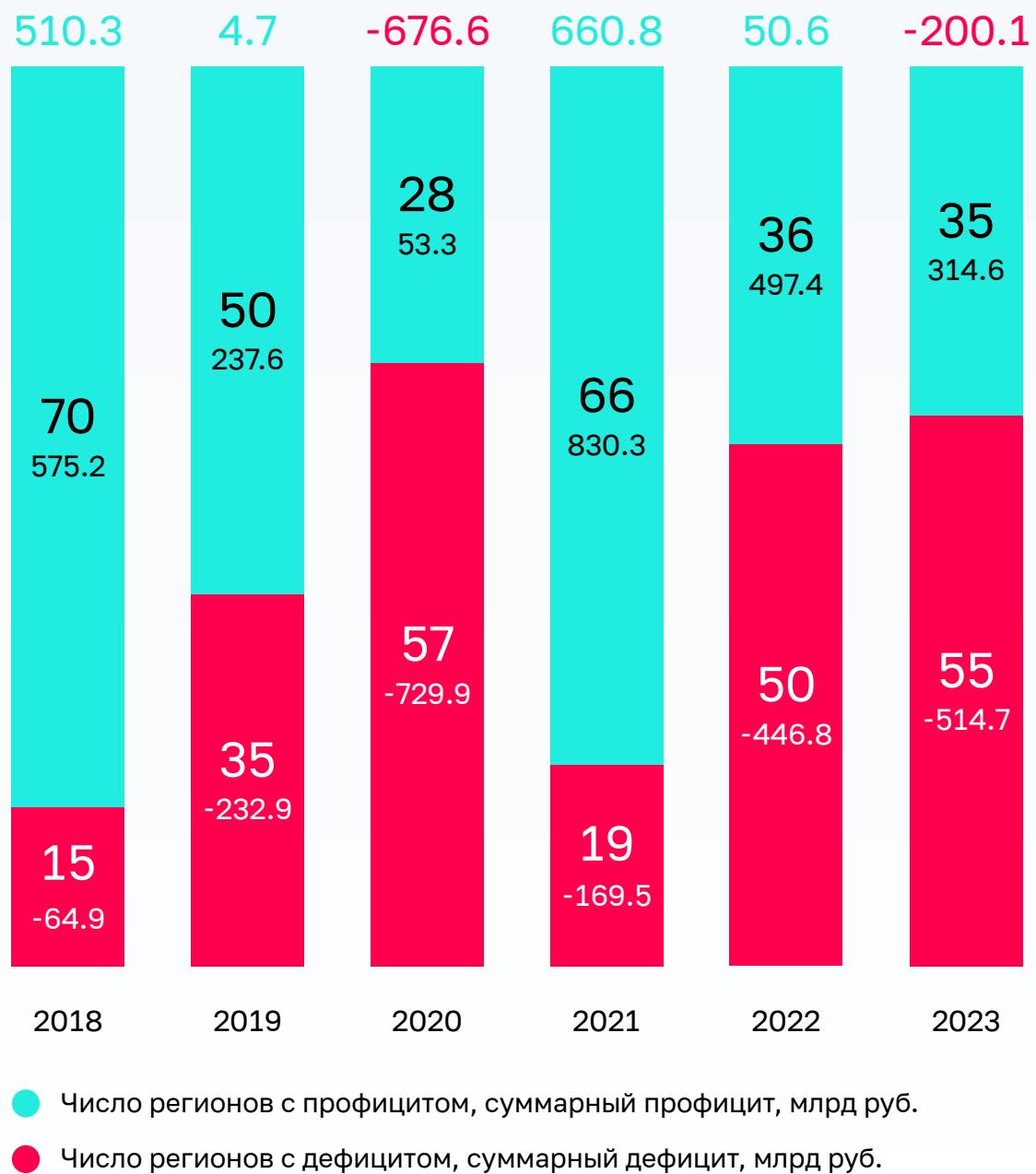
13.5. В ходе контрольного мероприятия Счетной палатой проведен анализ использования инструмента единой субсидии из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации в целях достижения показателей государственной программы Российской Федерации «Реализация национальной политики» (показателей ее структурных элементов).

Основным преимуществом единой субсидии является возможность перераспределения субъектом средств федерального бюджета между направлениями единой субсидии при условии достижения плановых значений госпрограммы. Вместе с тем неполное завершение технической функциональности ГИИС «Электронный бюджет» для реализации в 2023 году единой субсидии обусловило отсутствие синхронизации между собой региональных информационных систем и подсистем ГИИС «Электронный бюджет», некорректное формирование ряда электронных документов. Кроме того, обобщение мероприятий под одним кодом бюджетной классификации привело к невозможности мониторинга выполнения мероприятий.

Динамика исполнения региональных бюджетов с дефицитом/профицитом

ед.

млрд руб.



13.6. По оценке Счетной палаты, в 2023 году межбюджетные трансферты бюджетам Донецкой Народной Республики, Луганской Народной Республики, Запорожской области и Херсонской области перечислены в общей сумме 541,2 млрд рублей. Межбюджетные трансферты указанным регионам предоставлены в рамках 18 госпрограмм и 2 непрограммных направлений деятельности.

13.7. В 2023 году 9 главными распорядителями было допущено несоблюдение положений постановлений Правительства Российской Федерации, регулирующих предоставление межбюджетных трансфертов из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации.

Так, нарушались условия предоставления трансфертов, порядки расчетов по межбюджетным трансфертам, требования и сроки заключения соглашений о предоставлении межбюджетных трансфертов, установлены факты несоответствия значений результатов предоставления межбюджетных трансфертов, закрепленных в соглашениях и правилах предоставления межбюджетных трансфертов.

15 главными распорядителями не осуществлялся надлежащий контроль за соблюдением субъектами Российской Федерации условий предоставления межбюджетных трансфертов и других обязательств, предусмотренных соглашениями, в том числе обязательств по обеспечению достижения значений результатов использования субсидии, графика выполнения работ, допущены нарушения сроков возврата трансфертов в федеральный бюджет и представления отчетов в ГИИС «Электронный бюджет».

13.8. Объем государственного долга субъектов Российской Федерации за 2023 год увеличился на 432,0 млрд рублей, или на 15,5 %, и составил 3 220,7 млрд рублей.

Основной объем госдолга субъектов Российской Федерации (77,6 %) приходится на задолженность по бюджетным кредитам. В 32 регионах госдолг состоит в полном объеме из долговых обязательств по бюджетным кредитам. Доля задолженности по государственным ценным бумагам составила 16,7 % общего объема госдолга регионов, по коммерческим кредитам – 3,9 %, по государственным гарантиям – 1,7 %.

В 2023 году регионам из федерального бюджета предоставлены бюджетные кредиты на финансовое обеспечение реализации инфраструктурных проектов, пополнение остатка средств на едином счете бюджета, специальные казначейские кредиты в целях опережающего финансового обеспечения расходных обязательств субъектов Российской Федерации.

13.9. Объем возврата бюджетных кредитов в 2023 году планировался в сумме 48,6 млрд рублей. Исполнение составило 51,9 млрд рублей, или 106,8 %, что в два раза больше, чем в 2022 году (25,5 млрд рублей), в котором регионы получили право перенести запланированное на 2022 год погашение долга на более поздний срок.

Выплаты в погашение основного долга по бюджетным кредитам осуществлены 77 субъектами Российской Федерации.

В 2023 году списана задолженность субъектов Российской Федерации перед Российской Федерацией по бюджетным кредитам в объеме поступления в 2022 году в федеральный бюджет налоговых доходов от реализации новых инвестиционных проектов в сумме 10,9 млрд рублей.

Подробная информация представлена в разделе 14 Заключения Счетной палаты.

14. Источники финансирования дефицита федерального бюджета, Фонд национального благосостояния и государственный долг Российской Федерации

14.1. Проверки Счетной палатой отдельных бюджетных полномочий Минфина России, Федерального казначейства, главных администраторов источников финансирования дефицита бюджета по организации исполнения Федерального закона № 466-ФЗ в части источников финансирования дефицита федерального бюджета выявили факты осуществления не на должном уровне соответствующих полномочий.

Выявлены недостатки при проверке исполнения Минфином России полномочий по составлению и ведению сводной бюджетной росписи федерального бюджета в части источников финансирования дефицита федерального бюджета (использование некорректных кодов бюджетной классификации и кодов видов изменений, отсутствие единых требований к уровню детализации вида (подвида) кода классификации источников финансирования дефицита бюджета, утверждаемого в показателях сводной бюджетной росписи, и др.), а также при проверке отдельных главных администраторов источников финансирования по организации работы по уточнению платежных документов (Минфин России, Росимущество).

14.2. В 2023 году федеральный бюджет исполнен с дефицитом в размере (-)3 229,8 млрд рублей, или 1,9 % ВВП (в 2022 году – (-)3 294,5 млрд рублей, или 2,1 % ВВП) при утвержденном Федеральным законом № 466-ФЗ дефиците в размере 2 925,3 млрд рублей (2 % ВВП).

Исполнение федерального бюджета по источникам финансирования дефицита в 2023 году составило 3 229,8 млрд рублей, в том числе по источникам внутреннего финансирования дефицита (с учетом остатков) – 3 825,1 млрд рублей и источникам внешнего финансирования дефицита – (-)595,3 млрд рублей.

По сравнению с 2022 годом – (-)3 294,5 млрд рублей – дефицит уменьшился на 64,7 млрд рублей, или на 2 %.

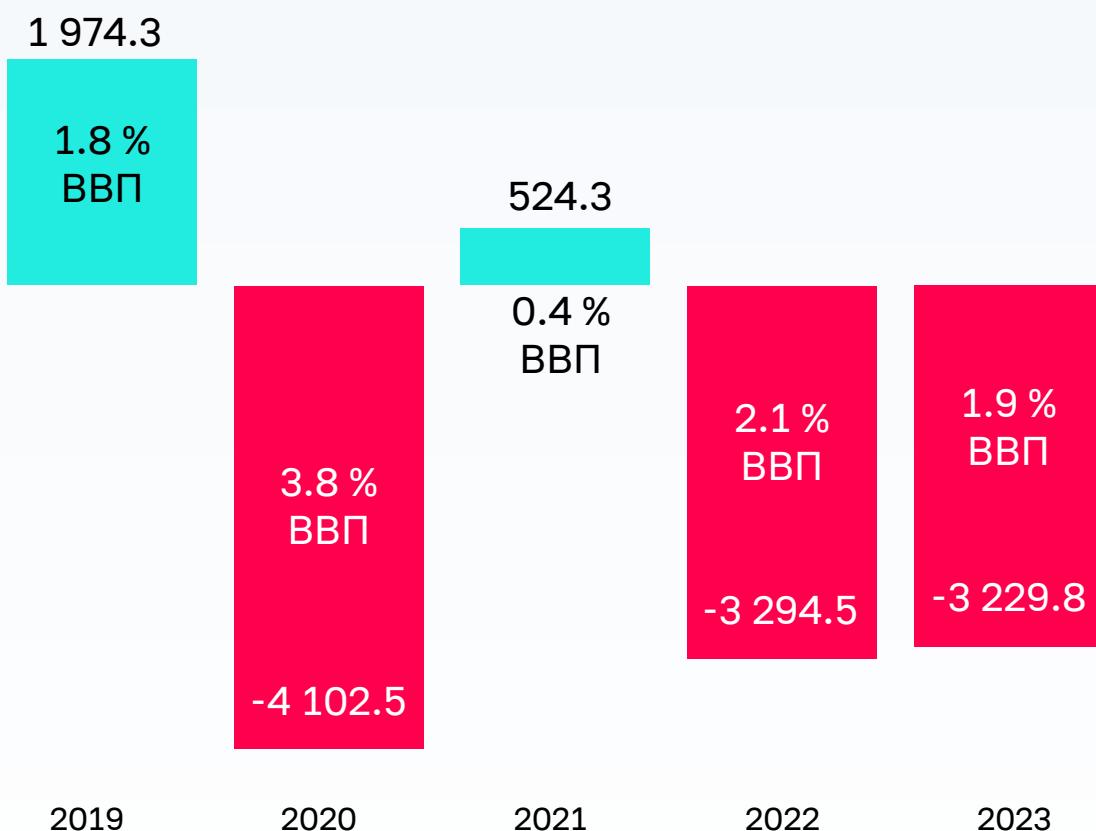
14.3. Объем государственных внутренних заимствований на 2023 год установлен Программой государственных внутренних заимствований Российской Федерации на 2023 год и на плановый период 2024 и 2025 годов в виде разницы (сальдо) между объемом привлечения и объемом средств, направляемых на погашение основной суммы долга, по государственным ценным бумагам в размере 1 747,4 млрд рублей. Фактически сальдо по государственным внутренним заимствованиям в 2023 году составило 1 823,4 млрд рублей, или 104,4 % утвержденного показателя.

14.4. Привлечение средств за счет размещения государственных ценных бумаг, номинальная стоимость которых указана в валюте Российской Федерации, составило 2 578,5 млрд рублей, что на 17,4 % меньше, чем за 2022 год. Выплаты из федерального бюджета на погашение государственных ценных бумаг, номинальная стоимость

которых указана в валюте Российской Федерации, составили (-)755,1 млрд рублей, или 99,2 % утвержденного сводной бюджетной росписью показателя (на 29,1 % меньше, чем за 2022 год).

Динамика объемов дефицита/профицита федерального бюджета в 2019–2023 гг.

млрд руб.



14.5. В 2023 году совокупный объем спроса на аукционах со стороны участников рынка на государственные облигации на их условиях в 4,7 раза меньше предложения Минфина России, при этом по сравнению с 2022 годом совокупный объем спроса на государственные ценные бумаги уменьшился на 574,2 млрд рублей, или на 8,7%, а предложение Минфина России увеличилось на 18 599,2 млрд рублей, или в 2,9 раза, и составило максимальное за последние пять лет значение в сумме 28 375,4 млрд рублей.

Несмотря на уменьшение доли нерезидентов на рынке облигаций федерального займа (ОФЗ) с 1 января по 31 декабря 2023 года с 11,1 до 7,4 %, объем вложений нерезидентов в ОФЗ составляет значительную величину – 1483 млрд рублей.

14.6. Доходность государственных ценных бумаг Российской Федерации, номинированных в российской валюте, по средневзвешенной цене размещения на аукционах в 2023 году увеличилась, в том числе в связи с повышением ключевой ставки Банком России в течение 2023 года с 7,5 до 16 %, и составила: по ОФЗ-ПД – от 9,8 до 12,5 % (в 2022 году – от 8,94 до 10,62 %), по ОФЗ-ИН – от 3,06 до 4,22 % (в 2022 году – от 3,09 до 3,35 %). Приоритетным направлением проводимой Минфином России в 2023 году эмиссионной политики оставалось осуществление долгосрочных государственных заимствований (от 5 до 30 лет), доля которых в общем объеме государственного внутреннего долга увеличилась на 1,1 процентного пункта и достигла 98,4 %.

14.7. В 2023 году прогноз поступлений средств от продажи пакетов акций перевыполнен в 18,2 раза, при этом по сравнению с 2022 годом фактические поступления в федеральный бюджет увеличились в 3,5 раза и составили 27,3 млрд рублей.

Счетная палата отмечает, что утвержденная приказом Росимущества от 22 июля 2022 г. № 163 Методика прогнозирования поступлений по источникам финансирования дефицита федерального бюджета, администрируемым Росимуществом, не предусматривает формирование оценки и прогноза в отношении сделок по продаже пакетов акций (долей), не включенных в прогнозный план (программу) приватизации, осуществляемых на основании отдельных решений Правительства Российской Федерации. Однако на протяжении ряда лет, в том числе в 2023 году, данные сделки составляют существенный объем поступлений. Применение в Методике алгоритма расчета понижающих коэффициентов результативности или эффективности продаж влечет за собой занижение прогноза.

14.8. В рамках мер по поддержке регионов в 2023 году бюджетам субъектов Российской Федерации предоставлены бюджетные кредиты в сумме 958,0 млрд рублей, что на 190,8 млрд рублей, или на 24,9 %, больше 2022 года.

При этом значительно изменена структура предоставления бюджетных кредитов субъектам Российской Федерации: увеличился объем предоставления бюджетных кредитов на пополнение остатков средств на едином счете бюджета, не предоставлялись бюджетные кредиты для погашения долговых обязательств субъекта Российской Федерации по государственным (муниципальным) ценным бумагам и кредитам от кредитных организаций, иностранных банков и международных финансовых организаций. В рамках осуществления операций по управлению остатками средств на едином счете федерального бюджета предоставлены новые виды бюджетных кредитов – специальные казначейские кредиты и бюджетные кредиты на опережающее финансирование.

Бюджетные кредиты на финансовое обеспечение реализации инфраструктурных проектов субъектов Российской Федерации предоставлены регионам под 3 % годовых на общую сумму 250,0 млрд рублей (100 % предусмотренных бюджетных ассигнований).

В рамках управления остатками средств на едином счете федерального бюджета Федеральным казначейством за счет временно свободных средств на едином счете федерального бюджета предоставлены:

- специальные казначейские кредиты 79 субъектам Российской Федерации под 3 % годовых на срок до 15 лет в общей сумме 190,0 млрд рублей, или 60,3 % планового показателя;
- бюджетные кредиты 75 субъектам Российской Федерации⁴ на опережающее финансирование под 0,1% годовых при условии их возврата не позднее 30 апреля 2024 года в общей сумме 142,3 млрд рублей, или 79,1 % планового показателя;
- бюджетные кредиты на пополнение остатков средств на едином счете бюджета под 0,1% годовых при условии их возврата не позднее последнего рабочего дня текущего финансового года в общей сумме 375,7 млрд рублей, что в 2,9 раза больше, чем в 2022 году (130,8 млрд рублей)⁵.

Вместе с тем Счетная палата отмечает, что статьей 35 Бюджетного кодекса Российской Федерации предусмотрено, что расходы бюджета не могут быть увязаны с определенными доходами бюджета и источниками финансирования дефицита бюджета, если иное не предусмотрено законом (решением) о бюджете, в том числе в части, касающейся средств целевых иностранных кредитов и бюджетных кредитов из федерального бюджета бюджету субъекта Российской Федерации на финансовое обеспечение реализации инфраструктурных проектов.

Кроме того, цели расходования средств бюджетных кредитов на опережающее финансирование определены Федеральным законом от 21 ноября 2022 г. № 448-ФЗ «О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации, приостановлении действия отдельных положений Бюджетного кодекса Российской Федерации, признании утратившими силу отдельных положений законодательных актов Российской Федерации и об установлении особенностей исполнения бюджетов бюджетной системы Российской Федерации в 2023 году», цели специальных казначейских кредитов – постановлением Правительства Российской Федерации от 31 марта 2023 г. № 525 «Об утверждении Правил предоставления Федеральным казначейством бюджетам субъектов Российской Федерации бюджетных кредитов за счет временно свободных средств единого счета федерального бюджета и о внесении изменения в пункт 121 Положения о Правительственной комиссии по региональному развитию в Российской Федерации».

4. По состоянию на 1 мая 2024 года возвращены в полном объеме.

5. Возврат указанных кредитов осуществлен в 2023 году в полном объеме.

При этом действие статей 93² и 93³ Бюджетного кодекса Российской Федерации, которые предусматривают, что цели предоставления бюджетных кредитов и размер платы за пользование бюджетными кредитами устанавливаются законом о бюджете, приостановлено с 1 января 2023 года до 1 января 2024 года.

14.9. Правилами проведения в 2021 году реструктуризации обязательств (задолженности) субъектов Российской Федерации перед Российской Федерацией по бюджетным кредитам⁶ за нарушение должником графика уплаты процентов за рассрочку предусмотрено начисление пени в размере 1/300 ключевой ставки, установленной Банком России на дату наступления сроков исполнения обязательств, от общего объема реструктурированной задолженности по бюджетным кредитам за каждый день просрочки исполнения обязательства. В соответствии с указанными правилами за неуплату Нижегородской областью процентов в установленный срок в размере 1,01 рубля начислены пени на общий объем реструктурированной задолженности (9,7 млрд рублей) за шесть дней в сумме 29,1 млн рублей, что, по мнению Счетной палаты, несоразмерно с суммой нарушения обязательства.

14.10. Остатки средств федерального бюджета без учета средств ФНБ, средств на счетах Федерального казначейства по учету нефтегазовых доходов (в иностранной валюте) и средств государственных внебюджетных фондов Российской Федерации и других участников бюджетного процесса, привлеченных на единый счет федерального бюджета, на 1 января 2024 года уменьшились по сравнению с 1 января 2023 года на 567,0 млрд рублей и составили 1 027,3 млрд рублей.

При этом отмечается рост остатков средств государственных внебюджетных фондов Российской Федерации и других участников бюджетного процесса, привлеченных на единый счет федерального бюджета, с 2 261,5 млрд до 6 621,7 млрд рублей, или в 2,9 раза.

В рамках операций по управлению остатками средств на едином счете федерального бюджета осуществлялось предоставление кредитов бюджетам бюджетной системы за счет временно свободных средств, которые отражаются в источниках финансирования дефицита федерального бюджета.

На едином казначейском счете осуществлялся основной объем операций по управлению остатками, которые не отражаются в рамках источников финансирования дефицита федерального бюджета.

14.11. Предусмотренные Программой внешних заимствований на 2023 год размещение государственных ценных бумаг Российской Федерации, номинальная стоимость которых указана в иностранной валюте, и привлечение Российской Федерацией займов международных финансовых организаций не осуществлялись.

6. Правила проведения в 2021 году реструктуризации обязательств (задолженности) субъектов Российской Федерации перед Российской Федерацией по бюджетным кредитам, утвержденные постановлением Правительства Российской Федерации от 28 июня 2021 г. № 1029.

В целях замещения государственных внешних заимствований Российской Федерации в сумме, эквивалентной до 1,0 млрд долларов США, в рамках верхнего предела государственного долга Российской Федерации Минфин России осуществил государственные внутренние заимствования Российской Федерации в сумме до 68,3 млрд рублей.

14.12. Исполнение обязательств по еврооблигациям перед резидентами и иностранными кредиторами и обязательств по займам МФО осуществляется в том числе в валюте Российской Федерации в соответствии с временным порядком исполнения перед резидентами и иностранными кредиторами государственных долговых обязательств Российской Федерации, установленным указами Президента Российской Федерации от 5 марта 2022 г. № 95 и от 9 сентября 2023 г. № 665, и соответствующими приказами Минфина России.

Погашение государственных ценных бумаг Российской Федерации, номинальная стоимость которых указана в иностранной валюте, составило 100 % планового показателя в долларовом эквиваленте, в рублевом эквиваленте – 98,4 % показателя, установленного сводной бюджетной росписью в сумме (-)318,2 млрд рублей.

14.13. Совокупный объем ФНБ в рублевом эквиваленте за 2023 год увеличился с 10 434,6 млрд до 11 965,1 млрд рублей, или на 1530,5 млрд рублей (на 14,7 %). По отношению к ВВП объем ФНБ увеличился с 6,7 до 7 % ВВП. Сложившийся объем ФНБ на конец 2023 года на 212,7 млрд рублей меньше прогнозируемого при формировании проекта федерального бюджета на 2024–2026 годы (12 177,8 млрд рублей).

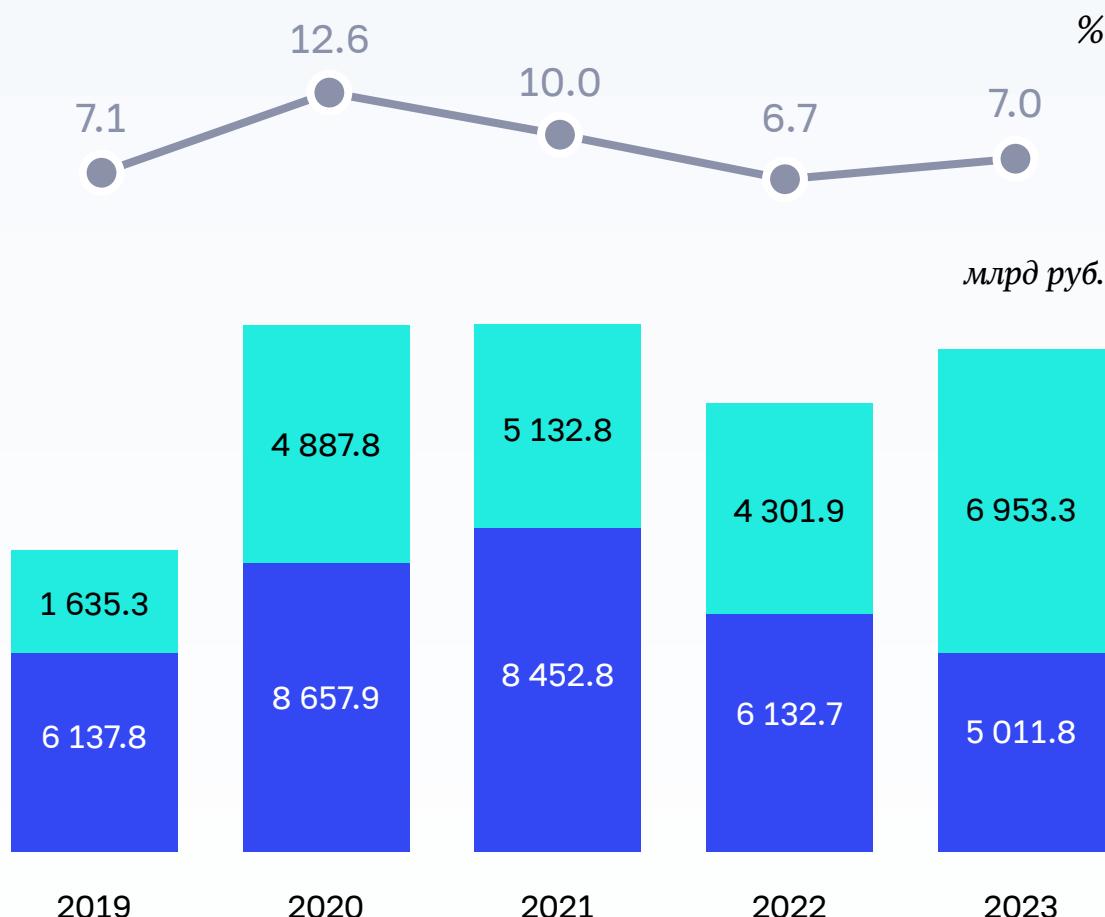
Объем ФНБ на счетах Банка России уменьшился с 6 132,7 млрд до 5 011,8 млрд рублей, или на 1111,9 млрд рублей (на 18,3 %). На 31 декабря 2023 года 57,04 % средств ФНБ размещены в китайских юанях, 42,93 % – в золоте в обезличенной форме, 0,03 % – в рублях. Сложившийся объем ФНБ на конец 2023 года на 839,6 млрд рублей меньше прогнозируемого при формировании проекта федерального бюджета на 2024–2026 годы (5 851,4 млрд рублей).

Объем средств ФНБ, размещенных в иные разрешенные финансовые активы, увеличился с 4 301,9 млрд до 6 953,3 млрд рублей, или на 2 651,4 млрд рублей (на 61,6 %). Объем средств ФНБ, размещенных в 2023 году со счетов в Банке России в иные разрешенные финансовые активы, составил 1112,7 млрд рублей, из них 573,7 млрд рублей, или 51,6 %, направлены в ценные бумаги российских эмитентов, связанные с финансированием самоокупаемых инфраструктурных проектов (1685,6 млрд рублей).

Динамика Фонда национального благосостояния

- размещено в иные разрешенные финансовые активы
- на счетах в Банке России

— ● — в % к ВВП



Значительно изменилась структура средств ФНБ: отмечается снижение доли активов, размещенных на счетах в Банке России, с 58,8 до 41,9 %, или на 16,9 процентного пункта, соответственно, увеличение доли средств ФНБ, размещенных в разрешенные финансовые активы, до 58,1 %.

Изменение объема ФНБ в основном обусловлено использованием средств ФНБ в объеме (-)3 460,7 млрд рублей (из них на обеспечение сбалансированности (покрытие дефицита) федерального бюджета 3 459,1 млрд рублей, или 99,95 %), пополнением ФНБ за счет дополнительных нефтегазовых доходов за 2023 год в объеме 1 333,0 млрд рублей, рыночной переоценкой стоимости акций ПАО «Сбербанк России» (96,2 % общего объема переоценки), ПАО «Аэрофлот» и Банка ВТБ (ПАО) в объеме 1 535,3 млрд рублей, а также положительной курсовой разницей – 2 122,9 млрд рублей.

14.14. Доходы от управления средствами ФНБ в 2023 году составили 358,3 млрд рублей, что в 2,4 раза больше прогноза на 2023 год, из них доходы от размещения средств ФНБ на счетах в иностранной валюте в Банке России составили 0,7 %, доходы от размещения средств ФНБ в разрешенные финансовые активы – 99,3 % (при этом дивиденды по обыкновенным акциям ПАО «Сбербанк России» составили 78,8 % общих доходов ФНБ, проценты по депозитам в ВЭБ. РФ – 8,3 %).

В 2023 году в соответствии с законодательством доходы от управления средствами ФНБ на его формирование не направлялись и использовались на финансовое обеспечение расходов федерального бюджета.

14.15. Доходность от размещения средств ФНБ на счетах в иностранной валюте в Банке России в 2023 году увеличилась до положительного значения по сравнению с 2021–2022 годами за счет изменения нормативной структуры средств ФНБ в разрешенной иностранной валюте и золоте, по результатам которого средства ФНБ в иностранной валюте размещались в отчетном периоде в Банке России только на счете в китайских юанях с положительной доходностью (0,35 % годовых).

14.16. В 2023 году государственный долг Российской Федерации увеличился на 2 775,7 млрд рублей, или на 12,2 %, и в рублевом эквиваленте составил 25 595,2 млрд рублей (14,9 % ВВП), в том числе государственный внутренний долг Российской Федерации увеличился на 2 031,8 млрд рублей, или на 10,8 %, и составил 20 812,8 млрд рублей; государственный внешний долг Российской Федерации в рублевом эквиваленте – на 743,9 млрд рублей, или на 18,4 %, и составил 4 782,4 млрд рублей (в долларовом эквиваленте уменьшился на 4,1 млрд долларов США, или на 7,1 %, и составил 53,3 млрд долларов США).

Отчет о состоянии государственного внешнего и внутреннего долга Российской Федерации на начало и конец отчетного финансового года отражает фактический объем государственного внешнего долга Российской Федерации только в долларовом эквиваленте, что не позволяет оценить структуру государственного внешнего долга Российской Федерации в разрезе иностранных валют (доллар, евро, швейцарский франк).

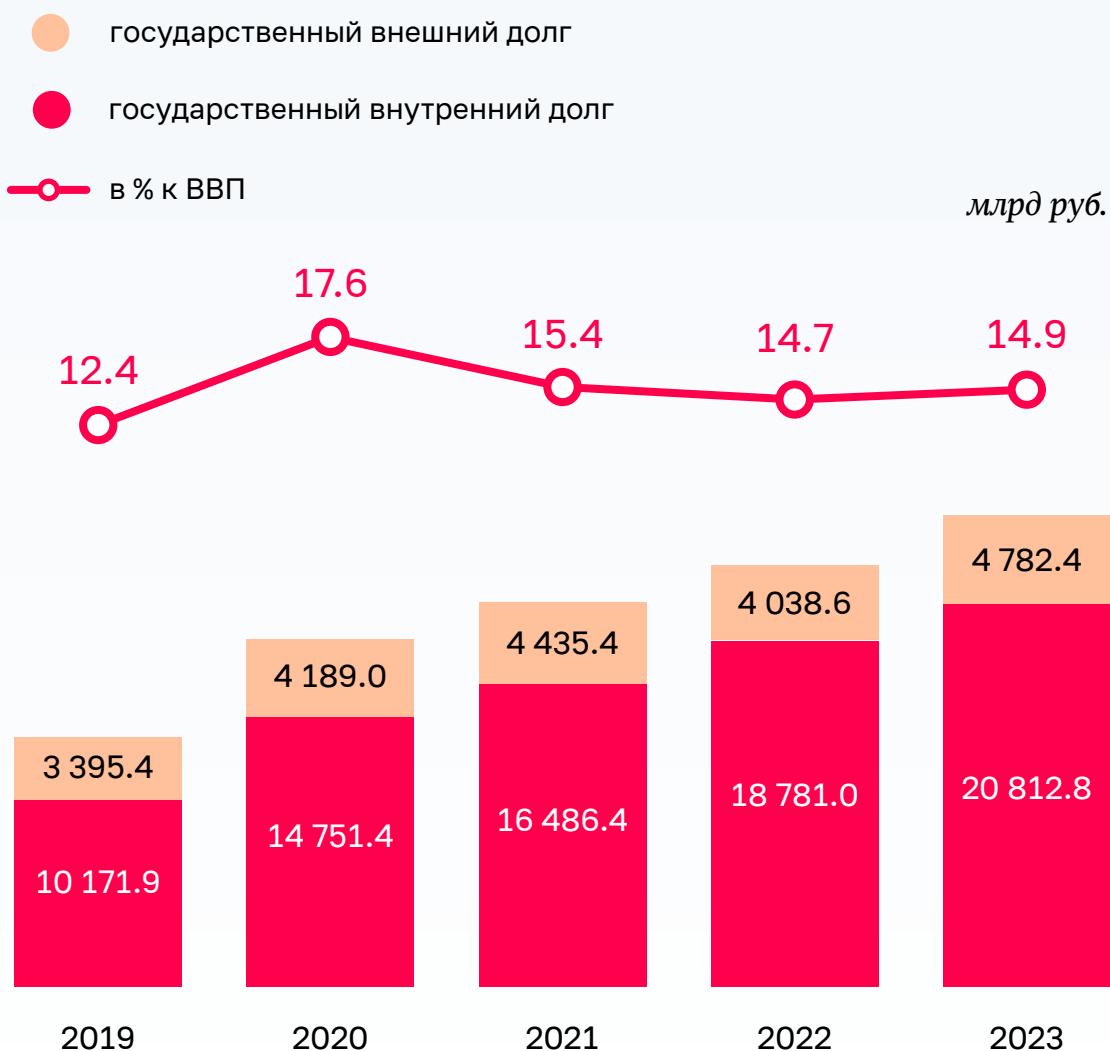
14.17. В 2023 году Минфином России предоставлена одна государственная гарантия на общую сумму 40,0 млрд рублей.

Предоставление государственных гарантий по целям гарантирования, предусмотренным Программой, не осуществлялось. Предоставление государственных гарантий Российской Федерации в иностранной валюте не осуществлялось.

14.18. В 2023 году выплаты из федерального бюджета за счет источников внутреннего и внешнего финансирования дефицита федерального бюджета по возможным гарантийным случаям не производились. При этом с начала 2022 года погашение заемщиками задолженности по ряду кредитных соглашений, обеспеченных государственными гарантиями Российской Федерации или гарантиями,

обеспеченными государственными гарантиями Российской Федерации, не осуществлялось в связи с усилением санкционного давления. По состоянию на 1 января 2024 года сложилась просроченная задолженность, которая повышает риски наступления гарантитных случаев.

Динамика и структура государственного долга в 2019–2023 гг.



14.19. Установленные на 1 января 2023 года верхние пределы государственного внешнего долга Российской Федерации, а также верхнего предела долга по государственным гарантиям не превыщены.

При этом верхний предел государственного внутреннего долга Российской Федерации превышен на 115,8 млрд рублей, что предусмотрено особенностями исполнения бюджетов бюджетной системы Российской Федерации в 2023 году, установленными пунктом 231 статьи 9 Федерального закона от 21 ноября 2022 г. № 448-ФЗ.

14.20. Расходы федерального бюджета на обслуживание государственного долга Российской Федерации⁷ с 2019 по 2023 год увеличились в 2,4 раза при темпе роста расходов федерального бюджета в номинальном выражении за указанный период в 1,8 раза. При этом их доля в общем объеме расходов федерального бюджета увеличилась на 1,3 процентного пункта и составила 5,3 %.

Динамика расходов на обслуживание госдолга в 2019–2023 гг.



Увеличение расходов на обслуживание государственного долга Российской Федерации связано со значительными объемами привлечения внутренних заимствований, а также с ростом процентных ставок.

В 2023 году указанные расходы составили 1 724,1 млрд рублей, или 99,9 % показателя сводной бюджетной росписи, что на 393,6 млрд рублей, или на 29,6 %, больше, чем в 2022 году. При этом расходы на обслуживание внутреннего долга в структуре указанных расходов составили 90 %, внешнего долга – 10 %.

Подробная информация представлена в разделах 3, 15, 16, и 17 Заключения Счетной палаты.

7. С учетом норм статьи 113 Бюджетного кодекса Российской Федерации.

15. Результаты проверки и анализа осуществления внутреннего финансового аудита в главных администраторах средств федерального бюджета

В 2023 году главными администраторами средств федерального бюджета внутренний финансовый аудит осуществлялся в целом в соответствии с федеральными стандартами внутреннего финансового аудита, утвержденными Минфином России.

По результатам проверок установлены отдельные факты несоблюдения в 2023 году главными администраторами средств федерального бюджета при осуществлении внутреннего финансового аудита требований федеральных стандартов внутреннего финансового аудита.

Так, отдельными главными администраторами не были своевременно приняты ведомственные (внутренние) акты по организации и осуществлению внутреннего финансового аудита, планы проведения аудиторских мероприятий по внутреннему финансовому аудиту утверждены после начала финансового года, с нарушением срока утверждались программы проведения аудиторских мероприятий, не соблюдались требования к оформлению результатов проведения внутреннего финансового аудита, не проводился мониторинг реализации мер по минимизации (устранению) бюджетных рисков. В ФГБОУ ВО «Российская академия живописи, ваяния и зодчества Ильи Глазунова» и общероссийском общественно-государственном движении детей и молодежи «Движение первых» аудиторские мероприятия в 2023 году не проводились.

В связи с передачей полномочий по ведению бюджетного учета, составлению и представлению бюджетной отчетности уполномоченному органу (Межрегиональное бухгалтерское управление Федерального казначейства) субъекты внутреннего финансового аудита главных администраторов средств федерального бюджета, передавших централизуемые полномочия, в заключениях по результатам аудиторских мероприятий формируют выводы о наличии фактов и (или) признаков, которые оказывают или могут оказать существенное влияние на достоверность бюджетной отчетности и порядок ведения бюджетного учета.

В заключениях Межрегионального бухгалтерского управления Федерального казначейства, реализующего переданные Федеральному казначейству указанные полномочия, сформированы выводы о соответствии информации, содержащейся в подтверждаемой бюджетной отчетности, качественным характеристикам информации, раскрываемой в бухгалтерской (финансовой) отчетности, и о достоверности бюджетной отчетности в существенной части за 2023 год по ряду главных администраторов средств федерального бюджета, передавших централизуемые полномочия.

Подробная информация представлена в разделе 19 Заключения Счетной палаты.

16. Нарушения, выявленные Счетной палатой по результатам контрольных мероприятий по проверке исполнения Федерального закона № 466-ФЗ и бюджетной отчетности за 2023 год, а также других контрольных и экспертно-аналитических мероприятий, завершенных на 1 мая 2024 года

Общий объем нарушений составил 574,8 млрд рублей (открытая часть), в том числе по результатам комплекса контрольных мероприятий по проверке исполнения Федерального закона № 466-ФЗ и бюджетной отчетности за 2023 год – 434,5 млрд рублей (в части бюджетной отчетности – 380,8 млрд рублей), по результатам других контрольных и экспертно-аналитических мероприятий, завершенных на 1 мая 2024 года, в ходе которых проверялись средства федерального бюджета за 2023 год, – 140,3 млрд рублей.

Объем неправильного отражения в учете фактов хозяйственной жизни составил 482,0 млрд рублей (в части бюджетной отчетности – 380,8 млрд рублей, бухгалтерской отчетности – 75,3 млрд рублей, других контрольных и экспертно-аналитических мероприятий – 25,8 млрд рублей); нарушений при выполнении государственных (муниципальных) задач и функций государственными органами и органами – 62,8 млрд рублей; нарушений порядка определения объема, условий предоставления субсидий юридическим лицам – 11,6 млрд рублей; использования средств федерального бюджета на создание научно-исследовательских и опытно-конструкторских работ, не давших ожидаемых результатов, на разработку невостребованной проектно-сметной документации, на приобретение неиспользуемых объектов недвижимого имущества и иного имущества – 1,4 млрд рублей; нарушений, связанных с предоставлением и использованием бюджетными и автономными учреждениями субсидий на финансовое обеспечение государственного задания и на иные цели, – 1,2 млрд рублей; нарушений при осуществлении государственных закупок – 0,8 млрд рублей; нарушений при реализации ФАИП – 0,7 млрд рублей; объем иных нарушений – 14,4 млрд рублей.

В ходе контрольных мероприятий до их завершения устраниены нарушения на общую сумму 521,7 млрд рублей (90,8 % общей суммы нарушений), из них связанные с ведением учета и формированием отчетности – на сумму 472,7 млрд рублей (в части бюджетной отчетности – 375,5 млрд рублей), или 98,1% общего объема нарушений и недостатков при ведении учета и составлении отчетности, иные нарушения – 49,0 млрд рублей.

Детальная информация о нарушениях и недостатках системного характера, выявленных по итогам комплекса завершенных проверок исполнения Федерального закона № 466-ФЗ и бюджетной отчетности об исполнении федерального бюджета за 2023 год в главных распорядителях и подведомственных им организациях, представлена в соответствующих разделах Заключения Счетной палаты.

В целом информация о фактах нарушений, выявленных в ходе контрольных мероприятий, представлена в приложениях № 1 и 1ДСП к Заключению Счетной палаты.

Подробная информация представлена в разделе 4 Заключения Счетной палаты.

17. 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

17.1. По результатам комплекса контрольных мероприятий по проверке исполнения федерального бюджета и бюджетной отчетности за 2022 год руководителям главных распорядителей бюджетных средств, подведомственным им учреждений, организаций и территориальных органов было направлено 81 представление.

По состоянию на 14 июня 2024 года 73 представления, или 90,1%, выполнены и сняты с контроля, 8, или 9,9 %, находятся на контроле. Счетная палата осуществляет контроль за реализацией представлений до их выполнения в полном объеме.

По результатам выполнения представлений Счетной палаты отдельными главными распорядителями средств федерального бюджета в 2023 и 2024 годах приняты следующие меры:

- проведена работа в части соблюдения требований законодательства о контрактной системе в сфере закупок (взыскание штрафов, пеней за ненадлежащее исполнение обязательств, предусмотренных государственными контрактами, проведение претензионно-исковой работы);
- проведена работа в части совершенствования внутреннего финансового аудита;
- приняты меры в части учета федерального имущества;
- учетные политики приведены в соответствие с требованиями, установленными законодательством Российской Федерации о бухгалтерском учете и федеральными стандартами;
- приняты меры по возврату в доход федерального бюджета неиспользованных субсидий и другие.

По результатам контрольных мероприятий по проверке исполнения федерального бюджета и бюджетной отчетности за 2022 год направлено 9 обращений в Генеральную прокуратуру Российской Федерации и 3 обращения в Федеральную службу безопасности Российской Федерации.

По результатам рассмотрения материалов контрольных мероприятий Счетной палаты органами прокуратуры должностным лицам внесено 13 представлений, на основании которых приняты необходимые меры по устраниению выявленных нарушений.

По итогам рассмотрения актов прокурорского реагирования к дисциплинарной ответственности привлечены 2 должностных лица, возбуждено 4 дела об административных правонарушениях.

Кроме того, органами прокуратуры в порядке исполнения требований статьи 37 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации в следственные органы для решения вопроса об уголовном преследовании направлено 4 материала, по результатам рассмотрения которых процессуальные решения к настоящему моменту органами предварительного расследования не приняты.

17.2. По результатам комплекса контрольных мероприятий по проверке исполнения федерального бюджета и бюджетной отчетности за 2023 год руководителям главных распорядителей бюджетных средств, подведомственным им учреждений, организаций и территориальных органов направлено 80 представлений. По состоянию на 14 июня 2024 года главными распорядителями средств федерального бюджета представления не выполнены в связи с тем, что сроки реализации установлены на III квартал 2024 года и до 1 мая 2025 года.

По результатам контрольных мероприятий по проверке исполнения федерального бюджета и бюджетной отчетности за 2023 год направлено 22 обращения в Генеральную прокуратуру Российской Федерации и 7 обращений в Федеральную службу безопасности Российской Федерации, которые находятся на рассмотрении.

Подробная информация представлена в разделе 20 Заключения Счетной палаты.

18. Результаты проверки и анализа принятых мер по реализации основных задач, поставленных в посланиях Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации (в части бюджетной политики), в ходе исполнения Федерального закона № 466-ФЗ

В 2023 году в ходе исполнения Федерального закона № 466-ФЗ обеспечено выполнение основных задач, поставленных в посланиях Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации (в части бюджетной политики) в сфере социальной политики, здравоохранения, образования, культуры, экономики.

В целях реализации основных задач Послания Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации (в части бюджетной политики) от 21 февраля 2023 года и перечня поручений Президента Российской Федерации от 15 марта 2023 г. № Пр-528 Федеральным законом № 466-ФЗ и сводной бюджетной росписью федерального бюджета на 2023 год с учетом изменений предусмотрены бюджетные ассигнования федерального бюджета на обеспечение деятельности Государственного фонда поддержки участников специальной военной операции «Защитники Отечества»; на реализацию инвестиционных проектов по выпуску приоритетной промышленной продукции; на выплату материнского (семейного) капитала гражданам Российской Федерации, в том числе в новых субъектах

Российской Федерации; на капитальный ремонт, реконструкцию и оснащение необходимым оборудованием учреждений культуры новых субъектов Российской Федерации; на создание инструментов прямой поддержки лучших муниципальных управленческих команд и их практик.

В 2023 году также обеспечены меры по реализации ряда основных положений посланий Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации от 15 января 2020 года и от 21 апреля 2021 года (в части бюджетной политики) и перечней поручений Президента Российской Федерации от 24 января 2020 г. № Пр-113 и от 2 мая 2021 г. № Пр-753, носящих долгосрочный характер.

Так, Федеральным законом № 466-ФЗ и сводной бюджетной росписью федерального бюджета на 2023 год с учетом изменений предусмотрено финансовое обеспечение мер, направленных на расширение программ лечения и реабилитации в амбулаторных и стационарных условиях лиц с заболеваниями, выявленными по результатам проведенных профилактических медицинских осмотров и диспансеризации, на борьбу с сердечно-сосудистыми и онкологическими заболеваниями, гепатитом С, модернизацию первичного звена здравоохранения; на обеспечение задачи по строительству новых школ, обеспечение бесплатного горячего питания в начальной школе, выплат ежемесячного денежного вознаграждения за классное руководство педагогическим работникам; на финансовое обеспечение задачи по строительству скоростной автомобильной дороги Москва – Нижний Новгород – Казань – Екатеринбург.

Подробная информация представлена в разделе 21 Заключения Счетной палаты.

