

СЧЕТНАЯ ПАЛАТА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

14 октября 2020 г.

№ ЗСП-190/16-09

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

**Счетной палаты Российской Федерации на проект федерального закона
«О федеральном бюджете на 2021 год и на плановый период 2022 и
2023 годов»**

(утверждено Коллегией Счетной палаты Российской Федерации
(протокол от 13 октября 2020 г. № 52К (1425))

Москва

2020 год

Содержание

Основные положения	4
Раздел I	
1. Общие положения	53
2. Анализ параметров прогноза социально-экономического развития Российской Федерации в 2021 году и на плановый период 2022 и 2023 годов, используемого для составления проекта федерального бюджета на 2021 год и на плановый период 2022 и 2023 годов	54
3. Анализ основных параметров бюджетной системы Российской Федерации, федерального бюджета, консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации на 2021 год и на плановый период 2022 и 2023 годов	82
4. Анализ реализации основных задач, поставленных в Послании Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации от 15 января 2020 года в части бюджетной политики	122
5. Анализ соответствия законопроекта и документов и материалов, представленных одновременно с ним, Бюджетному кодексу Российской Федерации и иным актам законодательства Российской Федерации	131
6. Результаты проверки и анализа прогноза доходов проекта федерального бюджета на 2021 год и на плановый период 2022 и 2023 годов	135
7. Результаты проверки и анализа формирования федерального бюджета на 2021 год и на плановый период 2022 и 2023 годов на реализацию национальных проектов (программ), комплексного плана модернизации и расширения магистральной инфраструктуры на период до 2024 года и федеральных проектов	150
8. Результаты проверки и анализа формирования федерального бюджета на 2021 год и на плановый период 2022 и 2023 годов на реализацию государственных программ Российской Федерации	168
9. Результаты проверки и анализа формирования расходов федерального бюджета по непрограммным направлениям деятельности	184
10. Результаты проверки и анализа формирования, рассмотрения и корректировки обоснований бюджетных ассигнований, составления реестра расходных обязательств, включая вопросы финансового обеспечения публичных нормативных обязательств	194
11. Результаты проверки и анализа формирования бюджетных ассигнований на предоставление субсидий федеральным бюджетным и автономным учреждениям ..	206
12. Результаты проверки и анализа формирования субсидий юридическим лицам, взносов в уставные капиталы акционерных обществ, имущественных взносов Российской Федерации в государственные корпорации, публично-правовые компании и государственную компанию, субсидий на выполнение возложенных полномочий и осуществление деятельности государственных корпораций и государственной компании	214

13.	Результаты проверки и анализа планирования бюджетных ассигнований на обеспечение функций федеральных государственных органов в соответствии с требованиями нормативных правовых актов и методических документов	223
14.	Результаты проверки и анализа обоснованности бюджетных ассигнований на закупку товаров, работ и услуг для обеспечения государственных нужд	228
15.	Результаты проверки и анализа бюджетных ассигнований на реализацию Федеральной адресной инвестиционной программы на 2021 год и на плановый период 2022 и 2023 годов	234
16.	Результаты проверки и анализа планирования бюджетных ассигнований федерального бюджета на предоставление межбюджетных трансфертов бюджетам субъектов Российской Федерации	243
17.	Результаты проверки и анализа формирования источников финансирования дефицита федерального бюджета, Фонда национального благосостояния	260
18.	Государственный долг Российской Федерации и расходы на его обслуживание, внешние долговые требования Российской Федерации	289
19.	Предложения	300

Раздел II

Заключение Счетной палаты Российской Федерации на проект федерального закона «О федеральном бюджете на 2021 год и на плановый период 2022 и 2023 годов (совершенно секретно)

Приложения

1. Приложения к подразделам раздела I
2. Приложения к ЗаклЮчению Счетной палаты Российской Федерации на проект федерального закона «О федеральном бюджете на 2021 год и на плановый период 2022 и 2023 годов»
3. Приложения к ЗаклЮчению Счетной палаты Российской Федерации на проект федерального закона «О федеральном бюджете на 2021 год и на плановый период 2022 и 2023 годов» (совершенно секретно)

Основные положения

1. Параметры прогноза социально-экономического развития Российской Федерации на 2021 - 2023 годы

1.1. Прогноз 2021 - 2023, одобренный Правительством Российской Федерации, **разработан в двух вариантах – базовом и консервативном.**

В соответствии с текстовой частью среднесрочного прогноза **базовый вариант** описывает наиболее вероятный сценарий развития российской экономики с учетом ожидаемых внешних условий и принимаемых мер экономической политики.

Консервативный вариант основан на предпосылке о менее благоприятной санитарно-эпидемиологической ситуации в мире, затяжном восстановлении мировой экономики и структурном замедлении темпов ее роста в среднесрочной перспективе.

При этом разница между базовым и консервативным вариантами невелика, а тенденции развития схожи.

Счетная палата отмечает, что ни в одном из вариантов Прогноза 2021 - 2023 не учтены риски, связанные с возникновением второй волны пандемии. Однако на момент внесения среднесрочного прогноза на рассмотрение в Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации ряд стран, включая Россию, уже начали вводить повторные карантинные ограничения, что неизбежно негативно отразится на динамике российской экономики в конце 2020 года и начале 2021 года. Счетная палата считает необходимым **разграничивать базовый и консервативный варианты** в соответствии с Порядком разработки прогноза, при этом в консервативном варианте должны быть учтены риски возможного ухудшения внешнеэкономических условий.

Как и в 2019 году, **ряд показателей консервативного варианта имеют все признаки целевого варианта**, что противоречит Порядку разработки прогноза.

Целевой характер показателям прогноза придает необходимость достижения национальных целей развития на период до 2030 года, установленных Указом Президента Российской Федерации от 21 июля 2020 г. № 474 «О национальных целях развития Российской Федерации на период до 2030 года» (далее – Указ № 474). При этом обновленный Единый план по достижению целей развития Российской Федерации на период до 2024 года и на плановый период до 2030 года, призванный конкретизировать меры и инструменты достижения целей, к моменту направления среднесрочного прогноза на рассмотрение в Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации еще не был представлен.

Учитывая, что в обновленном Едином плане должны быть учтены и обновленные национальные проекты, а срок их представления в соответствии с Указом № 474 – 30 октября 2020 года, Счетная палата отмечает существенные риски того, что и прогноз социально-экономического развития на 2021 - 2023 годы, и проект федерального бюджета, сформированный на его основе, не будут учитывать в полном объеме меры Единого плана и национальных проектов, необходимые для достижения национальных целей.

С учетом наличия документов стратегического планирования, устанавливающих цели развития, и принимая во внимание сложившуюся практику разработки прогноза социально-экономического развития, Счетная палата считает целесообразным **дополнительно разрабатывать целевой вариант, предполагающий достижение национальных целей, что требует соответствующей корректировки Порядка разработки прогноза.**

1.2. В Прогнозе 2021 - 2023 заложена предпосылка о том, что добыча нефти будет соответствовать текущим условиям сделки ОПЕК+, а с мая 2022 года ограничения будут полностью сняты. Ожидается, что цена на нефть марки «Юралс» до конца 2020 года сохранится в среднем на уровне 44,5 доллара США за баррель и по итогам года составит 41,8 доллара США за баррель, а к 2023 году вырастет до 47,5 доллара США за баррель. Несмотря на то что в целом прогнозная тенденция цены на нефть к росту соответствует текущим значениям форвардных контрактов и прогнозам финансовых организаций, значения нефтяных цен в Прогнозе 2021 - 2023 представляются заниженными.

По оценке Счетной палаты, прогнозный уровень нефтяных цен на нефть марки «Юралс» занижен и диапазон 50 - 55 долларов США за баррель больше соответствует заложенным в прогноз предпосылкам в отношении сделки ОПЕК+ и ожиданиям по восстановлению мировой экономики.

Динамика цены на нефть в консервативном варианте повторяет траекторию базового варианта, но на более низком уровне, близком к расчетам в соответствии с бюджетным правилом¹. Таким образом, в консервативный вариант не заложены предпосылки о возможном снижении нефтяных цен под влиянием фундаментальных факторов или текущей конъюнктуры.

Сохраняющиеся риски снижения нефтяных цен в 2021 - 2023 годах не отражены в консервативном варианте, но принимаются во внимание в других прогнозах. Так, в рисковом сценарии, представленном Банком России, предполагается снижение мировых цен на нефть марки «Юралс», несмотря на действие соглашения ОПЕК+: до 25 долларов США за баррель в 2021 году с дальнейшим медленным восстановлением до 35 долларов США за баррель к

¹ В соответствии с пунктом 4 статьи 96⁶ Бюджетного кодекса Российской Федерации «под базовой ценой на нефть понимается среднегодовая цена на нефть - 40 долларов США за один баррель в ценах 2017 года, подлежащая ежегодной индексации на 2 процента начиная с 2018 года».

концу прогнозного горизонта.

1.3. Относительно низкие цены на нефть в прогнозе компенсируются ослабленным обменным курсом рубля. По итогам 2020 года курс доллара США к рублю в соответствии с базовым вариантом среднесрочного прогноза может составить 71,2 рубля за доллар США. В 2021 - 2023 годах прогнозируется дальнейшее ослабление рубля до 72,4 - 73,8 рубля за доллар США. Более того, ослабление курса рубля продолжается даже при росте цен на нефть и физического объема импорта (в диапазоне от 4,3 % до 5,1 % в 2021 - 2023 годах), что представляется маловероятным и требует дополнительного обоснования.

1.4. В соответствии со среднесрочным прогнозом в 2020 году и следующие 3 года ожидается умеренный рост цен, не превышающий 4 %.

К началу сентября 2020 года инфляция в годовом выражении выросла до 3,6 % и согласно среднесрочному прогнозу к концу году ускорится до 3,8 %. Однако потенциал роста цен может быть ограничен ввиду повторного введения карантинных ограничений и последующего снижения спроса, которые не были учтены в среднесрочном прогнозе. Проинфляционными факторами в конце 2020 года могут стать резкий и продолжительный рост спроса и девальвация курса национальной валюты. Дополнительное давление на цены будет оказывать низкая база второй половины 2019 года.

В 2021 году согласно ожиданиям Минэкономразвития России сдерживать рост потребительских цен будет «запланированная бюджетная консолидация, которая будет лишь отчасти компенсирована реализацией эффекта от произошедшего смягчения денежно-кредитной политики». В результате инфляция на конец 2021 года составит 3,7 %, а в дальнейшем вернется к целевому уровню Банка России (4 %).

Влияние внешнеэкономической конъюнктуры на потребительские цены в ближайшие несколько лет будет сдерживаться проводимой макроэкономической политикой. По информации Минэкономразвития России, такие инструменты, как бюджетное правило и таргетируемая инфляция, позволяют сократить влияние колебаний внешнеэкономической конъюнктуры на ключевые экономические параметры, что позволит инфляции сохраниться в границах 4 %.

1.5. Подходы к регулированию тарифов на услуги компаний инфраструктурного сектора в Прогнозе 2021 - 2023 учитывают принятие проекта федерального закона «Об основах государственного регулирования цен (тарифов)», предусматривающего установление единых принципов ценообразования в инфраструктурном секторе, гарантию возврата и доходность инвестиций, определение в качестве приоритетного метода эталонных расходов, направленного на сокращение издержек.

Индексация тарифов, предусмотренная в Прогнозе 2021 - 2023, в целом соответствует параметрам, учтенным в расчетах к Федеральному закону «О федеральном бюджете на 2020 год и на плановый период 2021 и 2022 годов».

1.6. В среднесрочный прогноз заложен высокий сценарий демографического прогноза, предусматривающий сокращение численности населения с 146,7 млн. человек в 2020 году до 146,4 млн. человек в 2023 году.

Для реализации данного сценария необходим перелом тенденции нарастания естественной убыли населения, наблюдаемой в течение последних лет (с (-)2,3 тыс. человек в 2016 году до (-)317,2 тыс. человек в 2019 году). Показатель 2020 года согласно высокому варианту демографического прогноза продолжит эту динамику: убыль населения составит 346,2 тыс. человек (по состоянию на конец июля с начала года убыль составила 316,3 тыс. человек).

При этом последствия пандемии, по предварительным данным, учтены только в среднем и низком вариантах демографического прогноза. Таким образом, заложенные в среднесрочный прогноз демографические показатели могут оказаться завышенными, и в текущих условиях было бы целесообразнее **использовать в расчетах вариант демографического прогноза, учитывающий возможные последствия пандемии.**

1.7. Согласно среднесрочному прогнозу в 2020 году ожидается относительно умеренное снижение ВВП – на 3,9 %. Однако с учетом текущих данных (за первое полугодие ВВП снизился на 3,4 %) и принимая во внимание риск второй волны, Счетная палата полагает, что снижение ВВП в 2020 году превысит прогнозное значение и в зависимости от сценария развития ситуации в экономике составит от 4,2 % до 4,8 %.

Восстановление экономического роста в соответствии с базовым вариантом среднесрочного прогноза ожидается только в 2021 году (прирост ВВП на 3,3 %), и, как утверждается в среднесрочном прогнозе, уже в III квартале 2021 года российская экономика выйдет на докризисный уровень. Однако прирост ВВП в 2021 году на 3,3 % не сможет компенсировать падение 2020 года на 3,9 %, как это следует из материалов прогноза. Кумулятивно за два года прирост ВВП останется в зоне отрицательных значений – порядка (-)0,7 %.

В соответствии со среднесрочным прогнозом в 2022 и 2023 годах ВВП будет расти темпами не ниже 3 % в год, что на фоне показателей последних лет является довольно амбициозной задачей (с 2013 года максимальный темп прироста ВВП не превышал 2,5 %, а среднегодовой темп прироста с 2013 по 2019 год составил всего 0,9 %). Такая динамика ВВП, по сути, является целевой с учетом Указа № 474, и требует дополнительного обоснования.

По оценке Счетной палаты, темпы роста российской экономики в 2021 - 2023 годах не превысят 3 %. А в условиях более медленного восстановления мировой экономики и введения частичных ограничений в ряде стран в период между осенью 2020 года и весной 2021 года (вторая волна пандемии) рост ВВП будет в диапазоне около 2 %.

1.8. Согласно материалам среднесрочного прогноза рост ВВП будет основываться на расширении внутреннего потребительского и инвестиционного спроса.

Динамика инвестиций в последние годы крайне неустойчива и зависима от государственных инвестиций. И хотя в последние три года инвестиции росли, к концу 2019 года снижение 2014 – 2016 годов все еще не было компенсировано. В 2019 году уровень инвестиций в основной капитал составил 99,3 % к 2013 году, а 2020 год только ухудшил общую динамику. Для обеспечения прогнозных темпов роста инвестиций в основной капитал (в 2021 году – на 3,9 %, в 2022 и 2023 годах – выше 5 %) потребуется активизация бюджетных расходов и частных вложений. Однако прибыль организаций в истекшем периоде 2020 года заметно снизилась, а существенного роста расходов федерального бюджета также не предполагается (расходы федерального бюджета в % к ВВП снижаются с 18,6 % в 2021 году до 17,8 % в 2023 году).

Таким образом, даже если в 2021 году будет отмечаться рост инвестиций в основной капитал, он будет носить технический характер, обусловленный низкой базой 2020 года. Представляется, что необходимы дополнительные усилия для того, чтобы стимулировать инвестиционный спрос в среднесрочной перспективе и обеспечить запуск нового инвестиционного цикла.

1.9. Второй фактор роста российской экономики в соответствии со среднесрочным прогнозом – расширение потребительского спроса – будет базироваться на восстановительном росте потребления домашних хозяйств.

Фактором, стимулирующим рост потребительского спроса, в 2021 году должны стать доходы населения «за счет восстановления доходов от собственности и предпринимательской деятельности после существенного спада в текущем году».

Сокращение доходов в первом полугодии 2020 года происходило именно за счет сокращения доходов от предпринимательской деятельности и прочих видов денежных доходов. Опережающая динамика данных компонент в 2021 году будет строиться на низкой базе и не компенсирует падения 2020 года. Дополнительное давление будут оказывать ухудшение динамики сальдированного финансового результата в 2020 году, убыточность ряда отраслей (в частности, пассажирские железнодорожные перевозки), рост уровня безработицы и прогнозируемая отрицательная динамика в экономике в целом.

Таким образом, по мнению Счетной палаты, **существуют риски более**

существенного снижения доходов населения по итогам 2020 года, а также их более медленного восстановления в 2021 - 2023 годах, что, в свою очередь, негативно отразится на динамике показателей потребительского спроса.

1.10. В среднесрочной перспективе ожидается изменение структуры ВВП по счету использования. Под влиянием опережающего роста инвестиций в основной капитал вырастет доля валового накопления. Одновременно в условиях действия сделки ОПЕК+ снизится вклад чистого экспорта, а после завершения действия антикризисных мер 2020 года снизится доля государственного управления.

В среднесрочной перспективе согласно среднесрочному прогнозу драйверами роста станут «отрасли, обеспечивающие инвестиционную модель развития, экспортно ориентированные отрасли обрабатывающей промышленности, IT отрасль, строительный и транспортный сектора, а также сектора недвижимости и профессиональных услуг». Но вклад этих отраслей незначителен, и их опережающее развитие может оказать заметное влияние на экономическую динамику только в случае реализации мультипликативного эффекта через влияние на другие отрасли.

В результате структура ВВП по счету производства в прогнозном периоде не претерпевает заметных изменений, как и в прогнозах предыдущих лет.

1.11. В качестве **основных рисков базового варианта Прогноза 2021 - 2023 только обозначаются внешние факторы:** санитарно-эпидемиологические ограничения и рецессия в мировой экономике. При этом реализация этих рисков не учтена ни в одном из вариантов Прогноза-2023.

Какие-либо другие риски в Прогнозе 2021 - 2023 не рассматриваются. В частности, в Прогнозе 2021 - 2023 не учтен риск пробуксовки структурных реформ, необходимых для запуска нового инвестиционного цикла и изменения структуры ВВП.

Также в тексте Прогноза 2021 - 2023 не приводится информация, какое влияние на восстановление экономической динамики окажет Общенациональный план действий, обеспечивающих восстановление занятости и доходов населения, рост экономики и долгосрочные структурные изменения в экономике и как его реализация отразится на динамике ключевых показателей в 2021 - 2023 годах.

1.12. В нарушение требований пунктов 7 и 8 Порядка разработки прогноза **Сценарные условия не рассматривались ни Правительственной комиссией по бюджетным проектировкам на очередной финансовый год и плановый период, ни на заседании Правительства Российской Федерации,** несмотря на то, что были направлены в Правительство Российской Федерации (письмо Минэкономразвития России от 15 июня 2020 г. № 19139-МР/Д03и). При этом на их основе первоначально формировался прогноз

поступления доходов в федеральный бюджет и консолидированные бюджеты субъектов Российской Федерации в 2020 году и 2021 - 2023 годах (поручение Правительства Российской Федерации от 20 июня 2020 г. № ДГ-П13-6680дсп).

Счетная палата считает целесообразным вернуть в состав разрабатываемых показателей среднесрочного прогноза показатель «среднегодовой размер пенсии», ввести показатель, характеризующий реальный рост пенсии (были исключены в результате внесения изменений в Порядок разработки прогноза). Кроме того, Счетная палата считает необходимым соблюдение Порядка разработки прогноза в части предоставления информации о численности населения с денежными доходами ниже величины прожиточного минимума (в процентах от общей численности населения), а также данных о динамике мирового ВВП на всем прогнозном горизонте.

2. Основные параметры бюджетов бюджетной системы Российской Федерации

В 2021 - 2023 годах **доля доходов** бюджетов бюджетной системы в ВВП **ежегодно увеличивается** - с 32,9 % до 33,4 % ВВП, **доля расходов ежегодно снижается** - с 36,2 % до 34,4 % ВВП, **дефицит также снижается** - с 3,2 % до 1,0 % ВВП.

В структуре расходов бюджетов бюджетной системы Российской Федерации по разделам классификации расходов бюджетов в 2021 – 2023 годах **наибольший объем расходов**, как и в предыдущие годы, будут составлять расходы на социальную политику с общей тенденцией к снижению в плановом периоде (с 12,8 % ВВП в 2021 году до 11,9 % ВВП в 2023 году).

Доля расходов на образование ежегодно снижается - с 3,9 % ВВП в 2021 году до 3,6 % ВВП в 2023 году.

Аналогичная тенденция наблюдается и по расходам на здравоохранение (без учета страховых взносов на неработающее население): доля снижается с 3,2 % ВВП в 2021 году до 2,9 % ВВП в 2023 году.

3. Основные параметры и особенности проекта федерального бюджета на 2021 год и на плановый период 2022 и 2023 годов

Законопроект сформирован **на основе базового варианта** прогноза социально-экономического развития Российской Федерации на 2021 - 2023 годы, предполагающего восстановление и стабилизацию темпов роста ВВП на уровне выше 3 %, сдержанную динамику роста цен на нефть марки «Юралс» (45,3 - 47,5 доллара США за баррель), увеличение индекса потребительских цен с 3,7 % до 4 % соответственно.

Проектом федерального бюджета предусматривается **увеличение доли доходов** с 16,2% ВВП в 2021 году до 16,8% ВВП в 2023 году, **снижение доли расходов** с 18,6 % ВВП в 2021 году до 17,8 % ВВП в 2023 году, **снижение дефицита** с 2,4 % ВВП в 2021 году до

1,1 % ВВП в 2023 году. В 2021 – 2023 годах нефтегазовый дефицит составит 7,6 – 6,7 % ВВП, что выше, чем в 2019 году (5,4 % ВВП).

Нефтегазовые доходы федерального бюджета на 2021 год прогнозируются в объеме 5 987,2 млрд. рублей, **базовые нефтегазовые доходы** – в объеме 6 078,3 млрд. рублей, или **на 91,1 млрд. рублей** больше прогнозируемых нефтегазовых доходов.

В соответствии с Федеральным законом «О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации и установлении особенностей исполнения бюджетов бюджетной системы Российской Федерации в 2021 году», принятым Государственной Думой 30 сентября 2020 года и одобренным Советом Федерации 7 октября 2020 года, для **прогнозирования базовых нефтегазовых доходов** на 2021 год использован **прогноз** объемов добычи и переработки нефти и экспорта топливно-энергетических товаров, **положенный в основу прогноза доходов, утвержденных федеральным законом о федеральном бюджете на 2020 – 2022 годы**, и прогнозируемый на 2021 год обменный курс доллара США по отношению к рублю.

Указанная особенность прогнозирования базовых нефтегазовых доходов обусловлена необходимостью использования прогноза объемов добычи и переработки нефти и экспорта топливно-энергетических товаров, сформированного до заключения многостороннего соглашения (ОПЕК+) по ограничению добычи нефти в целях стабилизации ситуации на мировом рынке нефти в 2021 году.

В связи с изложенным законопроектом предлагается утвердить в составе основных характеристик федерального бюджета на 2021 год помимо прогнозируемого общего объема доходов федерального бюджета в сумме 18 765,1 млрд. рублей прогнозируемый объем **недополученных** нефтегазовых доходов федерального бюджета в сумме **91,1 млрд. рублей**.

В соответствии с Бюджетным кодексом Российской Федерации к основным характеристикам федерального бюджета относится прогнозируемый в очередном финансовом году и плановом периоде общий объем доходов с выделением прогнозируемого объема **дополнительных нефтегазовых доходов** федерального бюджета.

Соответственно, **при расчете предельного уровня объема расходов применены указанные особенности** прогнозирования базовых нефтегазовых доходов на 2021 год. Кроме того, **расчетный объем**, учитываемый при определении общего объема расходов федерального бюджета, **установленный в пункте 3 статьи 199 Бюджетного кодекса** Российской Федерации, увеличен в 2021 году с 585 млрд. рублей до 1 460 млрд. рублей.

Законопроект сформирован с учетом задач по реализации национальных проектов, мероприятий по достижению национальных целей развития, заданных Указом № 474, а

также мер, необходимых для обеспечения восстановления экономики и реальных доходов граждан, в целях борьбы с последствиями распространения новой коронавирусной инфекции.

4. Анализ соответствия законопроекта Бюджетному кодексу Российской Федерации и отдельных материалов, представленных одновременно с законопроектом

4.1. Законопроект в целом подготовлен в соответствии с Бюджетным кодексом Российской Федерации.

4.2. Меры в области бюджетной, налоговой и таможенной политики, направленные на содействие достижению национальных целей развития страны и повышение операционной эффективности использования бюджетных средств, изложены в Основных направлениях схематично, без приведения оценки ожидаемых результатов их реализации (например, в результате повышения акцизов на табачные изделия, отмены единого налога на вмененный доход и т.п.) и итогов применения отдельных из них в предыдущих бюджетных циклах (оценка налоговых расходов, проведение обзоров бюджетных расходов и т. п.).

В Основных направлениях недостаточное внимание уделено дальнейшей работе по инвентаризации и упорядочиванию системы неналоговых платежей, сокращению объемов незавершенного строительства и вовлечение приостановленных и «брошенных» объектов в хозяйственный оборот и ряд других.

Так, согласно Основным направлениям одним из инструментов, направленных на повышение операционной эффективности использования бюджетных средств, является **внедрение** в систему управления государственными финансами **обзоров бюджетных расходов**. При этом в соответствии с Концепцией повышения эффективности бюджетных расходов в 2019 - 2024 годах, утвержденной распоряжением Правительства Российской Федерации от 31 января 2019 г. № 117-р, **одним из принципов** проведения обзоров является **включение решений**, принятых по результатам проведения обзоров бюджетных расходов, в **методику расчета базовых бюджетных ассигнований** федерального бюджета по государственным программам и непрограммным направлениям деятельности на очередной финансовый год и плановый период.

Однако методики расчета предельных базовых бюджетных ассигнований федерального бюджета по государственным программам Российской Федерации и непрограммным направлениям деятельности на 2020 – 2022 годы и на 2021 - 2023 годы, а также соответствующие методические указания по распределению предельных базовых бюджетных ассигнований по кодам классификации расходов бюджетов **указаний** на учет результатов проводимых обзоров **не предусматривают**.

4.2. Анализ Бюджетного прогноза Российской Федерации на период до 2036 года,

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

Основные параметры сценариев социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2036 года и бюджетов бюджетной системы Российской Федерации на 2021 – 2023 годы, содержащиеся в Бюджетном прогнозе, отличаются от **показателей прогноза социально-экономического развития Российской Федерации на 2021 - 2023 годы и от аналогичных показателей** проекта федерального закона о федеральном бюджете, проектов законов о бюджетах государственных внебюджетных фондов Российской Федерации, прогноза консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации **на 2021 год и на плановый период 2022 и 2023 годов.**

В связи с изложенным и с учетом методологии составления Бюджетного прогноза, основанной в том числе на сложившейся структуре доходов и расходов бюджетов бюджетной системы Российской Федерации и среднесрочной динамике ряда показателей, **возможно, потребуется внесение изменений** в него после принятия законов о соответствующем бюджете, как это предусмотрено пунктом 8 Правил разработки и утверждения бюджетного прогноза Российской Федерации на долгосрочный период, утвержденных постановлением Правительства Российской Федерации от 31 августа 2015 г. № 914 «О бюджетном прогнозе Российской Федерации на долгосрочный период».

4.3. Перечнем нормативных правовых актов Президента Российской Федерации, Правительства Российской Федерации и федеральных органов исполнительной власти, подлежащих признанию утратившими силу, приостановлению, изменению или принятию в связи с законопроектом, **не предусмотрена** подготовка нормативных правовых актов Правительства Российской Федерации **о внесении изменений в государственные программы Российской Федерации** в целях приведения параметров их финансового обеспечения в соответствие с Федеральным законом «О федеральном бюджете на 2021 год и на плановый период 2022 и 2023 годов».

5. Анализ реализации основных задач, поставленных в Послании Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации от 15 января

2020 года в части бюджетной политики

Анализ реализации основных положений Послания Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации от 15 января 2020 года (далее – Послание), относящихся к вопросам бюджетной и налоговой политики, показал, что **принят ряд мер, направленных на реализацию поставленных задач.**

Так, в 2020 году принято значительное количество законодательных актов, направленных на поддержку семей с детьми, реализован ряд задач в сфере здравоохранения в части совершенствования лекарственного обеспечения граждан, в сфере образования предприняты меры в части создания дополнительных мест в общеобразовательных организациях, закреплены гарантии бесплатного горячего питания школьников начальных классов, в целях развития инвестиционной деятельности законодательно закреплён механизм защиты и поощрения капиталовложений.

Отдельные задачи, поставленные в Послании и перечне поручений Президента Российской Федерации от 24 января 2020 г. № Пр-113, **находятся в стадии реализации**, в том числе осуществляется разработка концепции института расширенной ответственности производителей и импортеров товаров и упаковки, концепции создания комплексной информационной системы мониторинга состояния окружающей среды на территории Российской Федерации. Продолжается работа по обеспечению трудоустройства лиц, получивших высшее медицинское образование в соответствии с договорами о целевом обучении, увеличению контрольных цифр приема на обучение по программам бакалавриата и специалитета в образовательных организациях высшего образования, по формированию нормативной правовой базы, регламентирующей правила заключения соглашений о защите и поощрении капиталовложений.

6. Доходы федерального бюджета на 2021 - 2023 годы

6.1. В соответствии с законопроектом объем доходов федерального бюджета в **2021 году** прогнозируется в сумме **18 765,1 млрд. рублей**, что на **3 127,2 млрд. рублей**, или на 14,3 %, меньше объема, утвержденного на 2020 год Федеральным законом от 2 декабря 2019 г. № 380-ФЗ (с изменениями), **в 2022 году - 20 637,5 млрд. рублей**, что на 1 872,4 млрд. рублей, или на 10 %, больше, чем в 2021 году, **в 2023 году – 22 262,7 млрд. рублей**, что на 1 625,2 млрд. рублей, или на 7,9 %, больше, чем прогноз поступлений доходов в федеральный бюджет в 2022 году.

В 2021 – 2023 годах **прогнозируется увеличение нефтегазовых доходов** с 5,2 % до 5,6 % на фоне постепенного повышения прогноза цены на нефть марки «Юралс» (с 45,3 доллара США за баррель в 2021 году до 47,5 доллара США за баррель к 2023 году) и ожидаемого роста объемов добычи углеводородного сырья со второго полугодия 2022 года

(после выполнения обязательств по их снижению в рамках соглашения ОПЕК+). В части **ненефтегазовых доходов** в 2021 – 2023 годах их доля по отношению к ВВП будет составлять 11,1 % ежегодно.

Доля **нефтегазовых доходов** в общем объеме доходов федерального бюджета будет увеличиваться с 28,7 % в 2020 году до 33,6 % в 2023 году, соответственно, доля **ненефтегазовых доходов** уменьшаться с 71,3 % до 66,4 %, соответственно.

В прогнозе доходов на 2021 - 2023 годы учтена корректировка параметров завершения налогового маневра в нефтегазовой отрасли. Поступление дополнительных доходов ожидается за счет принятия ряда мер по их мобилизации (модификация параметров режима НДС, актуализация параметров предоставления льгот нефтегазовому сектору, повышение НДС на ряд прочих полезных ископаемых (многокомпонентные руды, руды черных и цветных металлов), повышение ставки акциза на табачную продукцию, переход к дополнительному обложению повышенного дохода физических лиц, введение НДС с доходов в виде процентов по вкладам и зачисление соответствующих дополнительных доходов от уплаты НДС в федеральный бюджет, изменение законодательства в части налога на прибыль организаций за счет внесения изменений в соглашения об избежании двойного налогообложения между Правительством Российской Федерации и другими государствами).

Прогнозируемое увеличение ненефтегазовых доходов связано с ростом поступлений основных налогов (НДС, налог на прибыль организаций), в основном за счет роста ВВП в номинальном выражении, расширения налоговой базы, повышения качества администрирования при росте сумм налоговых вычетов по внешнеэкономической деятельности, увеличения объемов и изменения структуры импорта, роста курса доллара США по отношению к рублю, восстановления прибыли прибыльных организаций после ее значительного снижения в 2020 году на фоне карантинных мер.

Правительством Российской Федерации было подготовлено и внесено в Государственную Думу 5 проектов федеральных законов о внесении изменений в законодательство Российской Федерации в части НДС, НДС, НДС, акцизов, приводящих к существенному изменению доходов бюджетов бюджетной системы Российской Федерации в 2021 - 2023 годах. Основная часть указанных законопроектов принята Государственной Думой 30 сентября 2020 года и одобрена Советом Федерации 7 октября 2020 года.

Однако сведений о влиянии указанных изменений на прогноз поступления **по налогу на прибыль организаций** в части сумм, зачисляемых в федеральных бюджет, в материалах законопроекта **не приведено** (приложение № 2 к пояснительной записке к законопроекту).

Прогноз социально-экономического развития Российской Федерации на 2021 - 2023 годы и проекты федеральных законов в части налогообложения добычи нефти и руд были одобрены на заседании Правительства Российской Федерации 16 сентября 2020 года.

При этом в уточненном прогнозе социально-экономического развития Российской Федерации на 2021 - 2023 годы, который представлен в составе материалов к законопроекту, прогноз объема прибыли прибыльных организаций на 2021 - 2023 годы не был изменен и соответствует аналогичным показателям прогноза социально-экономического развития Российской Федерации, одобренного 16 сентября 2020 года.

Таким образом, изменения законодательства Российской Федерации в части налогообложения добычи нефти и руд не отражены в прогнозе социально-экономического развития Российской Федерации на 2021 - 2023 годы, а значит, и в соответствующей корректировке (снижении) объема прибыли прибыльных организаций, который применяется для определения объема прибыли для целей налогообложения.

Сумма рисков недопоступления налога на прибыль организаций в федеральный бюджет с учетом данного фактора в 2021 - 2023 годах составляет 8,4 млрд. рублей ежегодно.

Кроме того, анализ факторов, влияющих на поступление доходов от уплаты налога на прибыль организаций, приведенных в пояснительной записке к законопроекту, показал, что в расчете прогноза доходов на 2022 и 2023 годы не учтено предусмотренное действующим законодательством прекращение с 2022 года действия ограничения по уменьшению налоговой базы на сумму убытков, полученных в предыдущих налоговых периодах, более чем на 50 %, что может привести к уменьшению налоговой базы по налогу на прибыль в 2022 и 2023 годах.

В законопроекте учтено планируемое изменение законодательства в части перехода к дополнительному обложению **налогом на доходы физических лиц** повышенного дохода физических лиц и зачисления в федеральный бюджет.

Проектом федерального закона № 1022669-7 «О внесении изменений в часть вторую Налогового кодекса Российской Федерации в части налогообложения доходов физических лиц, превышающих 5 миллионов рублей за налоговый период» предусмотрено установление налоговой ставки по НДФЛ в размере 15 % в отношении части дохода физического лица, превышающей 5 млн. рублей в год. Проект внесен Правительством Российской Федерации в Государственную Думу 17 сентября 2020 года и по состоянию на 14 октября 2020 года не принят.

Дополнительные поступления в федеральный бюджет за счет применения повышенной ставки НДФЛ в 2021 году прогнозируются в объеме 60,0 млрд. рублей, в 2022 году – 64,1 млрд. рублей, в 2023 году – 68,6 млрд. рублей.

В законопроекте учтены изменения, предусмотренные Федеральным законом «О внесении изменений в часть вторую Налогового кодекса Российской Федерации в части введения обратного акциза на этан, сжиженные углеводородные газы и инвестиционного коэффициента, применяемого при определении размера обратного акциза на нефтяное сырье» (принят Государственной Думой 23 сентября 2020 года и одобрен Советом Федерации 7 октября 2020 года).

Введение акциза на этан, направляемый на переработку, и акциза на сжиженный углеводородный газ, направляемый на переработку, направлено на развитие нефтегазохимического комплекса Российской Федерации путем создания стимулирующих налоговых условий для сжиженных углеводородных газов в целях производства товаров нефтегазохимии, а также для выделения и переработки этана в нефтегазохимическую продукцию.

Учитывая изложенное, в части **акциза на этан, направляемый на переработку, и акциза на сжиженный углеводородный газ, направляемый на переработку**, по мнению Счетной палаты, **необходимо рассмотреть возможность их включения в состав нефтегазовых доходов.**

В законопроекте учтены изменения, предусмотренные вышеуказанным Федеральным законом, которым также предусматривается ускоренная индексация в 2021 году (на 20 %) специфической и минимальной ставок **акцизов на табачную продукцию**. В 2022 - 2023 годах предусмотрена индексация соответствующих ставок на 4 % ежегодно. Также увеличится адвалорная ставка до 16 %.

По мнению Счетной палаты, потенциал роста ставки акциза на табачные изделия близок к исчерпанию. Следует отметить, что примерно с 2016 года темп роста налоговой ставки по акцизам на табак превышает темп роста поступлений по акцизам на табачную продукцию, а следовательно, существенное увеличение ставки может не привести к прогнозируемому приросту поступлений.

Кроме того, **рост ставок акцизов на табачные изделия может привести к росту объема контрафактной продукции**, ввозимой в основном из стран ЕАЭС, где ставка акциза на табачные изделия ниже.

6.2. В материалах, представленных одновременно с законопроектом, **по 15 видам доходов не представлены расчеты**, прогноз поступления по которым на 2021 год составляет **635,8 млрд. рублей** (из них доходы в виде дивидендов по акциям, принадлежащим Российской Федерации, – 292,6 млрд. рублей; прочие безвозмездные поступления в федеральный бюджет – 200,0 млрд. рублей; налог на прибыль организаций при выполнении соглашений о разработке месторождений нефти и газа - 46,6 млрд. рублей).

В 2022 и 2023 годах объем доходов, по которым отсутствуют расчеты, составляет **702,0 млрд. рублей** и **825,1 млрд. рублей** соответственно.

Доля прогноза поступления доходов, по которым отсутствуют расчеты, в 2021 году составляет **3,4 %** всей прогнозируемой суммы доходов, в 2022 году – **3,4 %**, в 2022 году – **3,7 %**, что свидетельствует о **недостаточной прозрачности формирования доходной базы федерального бюджета**.

С учетом представленной Минфином России в Счетную палату информации о доходах в виде дивидендов по акциям, принадлежащим Российской Федерации (для служебного пользования), в законопроекте **отсутствуют расчеты по 14 видам доходов**, прогноз поступления по которым на 2021 - 2023 годы составляет **343,2 млрд. рублей**, **147,5 млрд. рублей** и **147,7 млрд. рублей** соответственно. С учетом представленной дополнительной информации доля прогноза поступления доходов, по которым отсутствуют расчеты, в 2021 году составляет **1,8 %** всей прогнозируемой суммы доходов, в 2021 году – **0,7 %**, в 2022 году – **0,7 %**.

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

По результатам проверки Счетной палаты в части **соответствия методик прогнозирования поступлений доходов** в бюджеты бюджетной системы Российской Федерации требованиям постановления Правительства Российской Федерации от 5 июня 2019 г. № 722 установлено, что по состоянию на 28 сентября 2020 года из 85 главных администраторов доходов методики прогнозирования доходов **39 администраторов (45,9 %) не соответствуют утвержденным Общим требованиям**.

В методиках (проектах изменений в методики) главными администраторами доходов не предусмотрены конкретные алгоритмы учета в прогнозе доходов оценки ожидаемых результатов работы по взысканию дебиторской задолженности; не содержится описание показателей по каждому виду доходов с указанием источника данных для соответствующего показателя; алгоритм расчета налоговых доходов (в том числе государственной пошлины) не включает оценку объема выпадающих доходов в связи с применением предусмотренных законодательством Российской Федерации льгот, освобождений и иных преференций с указанием соответствующих норм законодательства Российской Федерации; метод прогнозирования доходов, предусмотренный в методике прогнозирования доходов, не соответствует установленному Общими требованиями и другие.

По мнению Счетной палаты, целесообразно предложить Минфину России разработать методические рекомендации с приложением примерных алгоритмов расчета прогнозных показателей для использования их всеми главными администраторами при доработке методик прогнозирования и приведения их в соответствие с Общими требованиями.

6.4. Оценка полноты и соответствия состава информации, содержащейся в перечне источников доходов федерального бюджета и реестре источников доходов федерального бюджета, требованиям Бюджетного кодекса Российской Федерации и иных нормативных правовых актов показала, что на момент проведения контрольного мероприятия **перечень источников доходов федерального бюджета сформирован не в полном объеме, что не соответствует постановлению Правительства Российской Федерации от 31 августа 2016 г. № 868 «О порядке формирования и ведения перечня источников доходов Российской Федерации» (с изменениями).**

В перечне источников доходов отсутствуют утвержденные реестровые записи источников доходов, администрируемых 10 главными администраторами доходов федерального бюджета.

В 2019 году в подсистеме «Бюджетное планирование» ГИИС «Электронный бюджет» реализована форма «Реестр источников доходов ФБ». В настоящее время данные для отображения в реестре источников доходов федерального бюджета отсутствуют.

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

6.5. Потенциальными резервами увеличения доходов федерального бюджета остаются: принятие действенных мер, способствующих погашению задолженности по уплате обязательных платежей в бюджет, взыскание доначисленных платежей по результатам контрольной работы, совершенствование качества таможенного контроля за достоверным декларированием таможенной стоимости товаров, проводимого таможенными органами, сокращение неэффективных льгот и освобождений.

Несмотря на принимаемые меры, объем дебиторской задолженности остается значительным. По состоянию на 1 января 2020 года дебиторская задолженность по доходам, которая включает задолженность по неналоговым доходам, увеличилась по сравнению с 1 января 2019 года на 812,2 млрд. рублей, или на 27,3 %, и составила **3 791,5 млрд. рублей.**

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

Основными причинами, оказывающими влияние на образование дебиторской задолженности, являются: снижение платежеспособности налогоплательщиков; неуплата налогоплательщиками текущих платежей, а также доначисленных сумм по результатам камеральных и выездных налоговых проверок, начисление пени на ранее накопленную задолженность; отражение в регистрах бухгалтерского учета доходов будущих периодов на весь срок действия договоров аренды лесных участков, срок аренды которых в большинстве случаев составляет 49 лет; неплатежеспособность арендаторов, в том числе из-за банкротства предприятий-арендаторов или их ликвидации; несоблюдение предоставления льгот по уплате таможенных платежей, нарушение таможенных процедур (режимов), недостоверное заявление таможенной стоимости товаров.

Реализация плана мероприятий («дорожной карты») по улучшению администрирования доходов бюджетов бюджетной системы и повышению эффективности работы с дебиторской задолженностью по доходам на 2019 год, утвержденного Первым заместителем Председателя Правительства Российской Федерации – Министром финансов Российской Федерации Силуановым А.Г. от 8 мая 2019 г. № 4118п-П13, позволила расширить возможности для проведения зачета налоговыми органами вне зависимости от вида налога и сбора, усовершенствовать порядок уплаты, возврата государственной пошлины, в том числе посредством Единого портала государственных услуг и функций, сформировать подходы к упрощению уплаты платежей в бюджеты бюджетной системы Российской Федерации по уникальному идентификатору начислений по платежам за государственные и муниципальные услуги, улучшила информирование о возникшей задолженности через Государственную информационную систему о государственных и муниципальных платежах.

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

6.6. По оценке Счетной палаты, риски недопоступления по налоговым и неналоговым доходам по сравнению с законопроектом в 2021 году могут составить 46,1 млрд. рублей, в 2022 году – 69,7 млрд. рублей, в 2023 году – 100,0 млрд. рублей, в том числе: дополнительные доходы в 2021 году могут составить 5,3 млрд. рублей, в 2022 году – 5,2 млрд. рублей, в 2023 году – 4,8 млрд. рублей; недопоступление доходов

федерального бюджета в 2021 году может составить **51,4** млрд. рублей, в 2022 году – **74,9** млрд. рублей, в 2023 году – **104,9** млрд. рублей.

7. Расходы федерального бюджета на 2021 год и на плановый период 2022 и 2023 годов

7.1. Объем расходов федерального бюджета в 2021 году составит **21 520,1** млрд. рублей и по сравнению с 2020 годом (ожидаемая оценка исполнения) **уменьшится на 2 214,1** млрд. рублей, или на 9,3 % (в реальном выражении - на 12,6 %), в 2022 году – **21 885,0** млрд. рублей и по сравнению с предыдущим годом увеличится на **364,9** млрд. рублей, или на 1,7 % (в реальном выражении уменьшится на 2,2 %), включая условно утвержденные расходы в объеме 547,1 млрд. рублей, в 2023 году - **23 671,3** млрд. рублей и по сравнению с предыдущим годом увеличится на **1 786,3** млрд. рублей, или на 8,2 % (в реальном выражении - на 4 %), включая условно утвержденные расходы в объеме 1 183,6 млрд. рублей.

По сравнению с предыдущим бюджетным циклом расходы федерального бюджета в 2021 году увеличены на **329,2** млрд. рублей, или на 1,6 %, в 2022 году уменьшены на **555,9** млрд. рублей, или на 2,5 %.

В 2021 - 2023 годах расходы федерального бюджета в % к ВВП снижаются с 18,6 % ВВП в 2021 году до 17,8 % ВВП в 2023 году.

7.2. Следует отметить, что **существенных изменений функциональной структуры расходов федерального бюджета на 2021 – 2023 годы не произошло.**

В структуре расходов федерального бюджета по разделам классификации расходов бюджетов в 2021 – 2023 году **наибольший объем** расходов, как и в предыдущие годы, будут составлять расходы на социальную политику, с тенденцией к снижению в плановом периоде (4,8 % ВВП в 2021 году, 4,6 % ВВП в 2022 и 2023 годах).

Расходы на образование планируются на 2021 год на уровне 2020 года (0,9 % ВВП), на 2022 - 2023 годы **снижаются до 0,8 % ВВП**. Расходы на здравоохранение планируются на 2021 год на уровне 1 % ВВП, что на 0,2 процентного пункта ниже, чем в 2020 году, в плановом периоде 2022 - 2023 годов **снижаются до 0,9 - 0,8 % ВВП**. Доля расходов на национальную оборону в 2021 - 2023 годах планируется с ежегодным снижением на 0,1 процентного пункта с 2,7 % ВВП в 2021 году до 2,5 % ВВП в 2023 году.

К 2023 году планируется повышение суммарной доли расходов на национальную оборону, национальную безопасность и правоохранительную деятельность в общем объеме расходов с 23,8 % в 2020 году до 25,8 % в 2023 году, или на 2 процентных пункта.

По итогам 2019 года отмечен **самый низкий уровень исполнения расходов федерального бюджета за последние 12 лет (94,2 %)**. Объем неисполненных бюджетных

ассигнований составил **1 120,97 млрд. рублей**. При этом наибольший объем **неисполненных** бюджетных назначений установлен по разделам бюджетной классификации **«Национальная экономика» (252,2 млрд. рублей), «Национальная оборона» (236,0 млрд. рублей), «Общегосударственные вопросы» (233,1 млрд. рублей).**

Счетная палата отмечает, что законопроектом на 2021 год **планируется увеличение расходов** федерального бюджета по сравнению с показателями исполнения за 2019 год по разделу «Национальная экономика» - на 499,6 млрд. рублей, или на 17,7 %, по разделу «Национальная оборона» - на 115,8 млрд. рублей, или на 3,9 %, по разделу «Общегосударственные вопросы» - на 219,2 млрд. рублей, или на 16,1 %, соответственно.

При этом **увеличение** расходов на 2021 год по сравнению с показателями на 2020 год, утвержденными Федеральным законом № 380-ФЗ (с изменениями), по разделу **«Национальная экономика»** планируются в объеме 664,7 млрд. рублей, или 25 %, по разделу **«Национальная оборона»** - 26,2 млрд. рублей, или 0,8 %, по разделу **«Общегосударственные вопросы»** - 74,6 млрд. рублей, или 4,9 %.

Уровень исполнения расходов по указанным разделам по состоянию на 1 октября 2020 года составляет 51,1 %, 66,1 % и 31,9 % соответственно при уровне исполнения в целом расходов федерального бюджета 63,2 %.

При этом уровень исполнения расходов по указанным разделам за аналогичный период 2019 года составлял 49,5 %, 62,8 % и 52,3 % соответственно при уровне исполнения в целом расходов федерального бюджета 62,4 %.

Следует отметить, что по итогам исполнения федерального бюджета за 2019 год отмечен значительный рост остатков, подлежащих использованию в 2020 году на те же цели, объем которых составил 823,8 млрд. рублей, из них на исполнение обязательств по оплате заключенных государственных контрактов на поставку товаров, выполнение работ, оказание услуг, подлежащих в соответствии с условиями этих государственных контрактов оплате в отчетном году, – 348,6 млрд. рублей; финансовое обеспечение реализации национальных проектов (программ), комплексного плана модернизации и расширения магистральной инфраструктуры – 148,2 млрд. рублей.

Законопроектом планируется **увеличение объема контрактруемых расходов** (открытая часть) на 87,4 млрд. рублей по сравнению с показателем исполнения за 2019 год, или на 3,8 %, который составит в 2021 году 2 403,5 млрд. рублей с дальнейшим увеличением в 2023 году до 2 499,1 млрд. рублей. При этом уровень исполнения указанных расходов по состоянию на 1 сентября 2020 года составил 49,6 %, что на 6,3 процентного пункта ниже среднего уровня исполнения расходов федерального бюджета в целом.

Финансовое обеспечение реализации национальных проектов (программ), комплексного плана модернизации и расширения магистральной инфраструктуры (открытая часть) планируется с **увеличением** на 644,0 млрд. рублей по сравнению с показателем исполнения за 2019 год, или на 40,2 %, и составит в 2021 году 2 245,8 млрд. рублей с дальнейшим увеличением в 2023 году до 2 780,5 млрд. рублей. При этом уровень исполнения указанных расходов по состоянию на 1 сентября 2020 года составил 48,4 %, что на 7,5 процентного пункта ниже среднего уровня исполнения расходов федерального бюджета в целом.

Ведомственной структурой расходов федерального бюджета на 2021 год (открытая часть) наибольшие объемы бюджетных ассигнований установлены по **Минфину России, Минобороны России и МВД России**, которые в целом по указанным главным распорядителям в 2021 году составят **57,1 %** общего объема бюджетных ассигнований.

В целом бюджетные ассигнования на 2021 год предусматриваются **93 главным распорядителям**.

Увеличение объемов бюджетных ассигнований на 2021 год по сравнению с 2020 годом **более чем на 10 %** предусматривается по **4 главным распорядителям**, по **6 главным распорядителям – более чем на 20 %**, из них по ФСО России – в 1,7 раза, Минцифры России – в 1,4 раза.

По итогам 2019 года отмечен **низкий уровень кассового исполнения по Министерству просвещения Российской Федерации** - 82,0 % (169 450,0 млн. рублей). По состоянию на **1 сентября 2020 года** также отмечается **низкий уровень кассового исполнения – 34,9 %** (96 487,0 млн. рублей). Вместе с тем законопроектом предусматривается **увеличение бюджетных ассигнований** относительно Федерального закона № 380-ФЗ (с изменениями) на **103 725,7 млн. рублей, или на 40,9 %**. Следует отметить, что в законопроекте предусматриваются бюджетные ассигнования на предоставление субсидии на организацию бесплатного горячего питания обучающихся, получающих начальное общее образование в государственных и муниципальных образовательных организациях, в сумме 59 249,6 млн. рублей, однако **за 8 месяцев 2020 года расходы по указанной субсидии не осуществлялись**.

Кроме того, отмечается **низкий уровень кассового исполнения по консолидированной субсидии на модернизацию инфраструктуры общего образования** в отдельных субъектах Российской Федерации (2019 год – 4 377,7 млн. рублей, или 81,2 %, за 8 месяцев 2020 года – 2060,5 млн. рублей, или 29,9 %). Вместе с тем законопроектом предусматривается **увеличение бюджетных ассигнований на предоставление указанной субсидии** на 615,2 млн. рублей, или **на 16,2 %**.

По итогам 2019 года отмечен **низкий уровень кассового исполнения по Министерству цифрового развития, связи и массовых коммуникаций Российской Федерации** - 77,1 % (57 649,7 млн. рублей). По состоянию на 1 сентября 2020 года отмечается также **низкий уровень кассового исполнения – 16,5 %** (12 342,1 млн. рублей). Вместе с тем законопроектом предусматривается **увеличение бюджетных ассигнований** относительно сводной бюджетной росписи на 1 сентября 2020 года на **29 505,2 млн. рублей**, или на 39,5 %, до 104 212,7 млн. рублей. Увеличение расходов отмечается **в основном на финансовое обеспечение федеральных проектов национальной программы «Цифровая экономика Российской Федерации»** в рамках госпрограммы «Информационное общество» (на 25 273,3 млн. рублей, или на 38,7 %) при низком кассовом исполнении за 2019 год (49 963,1 млн. рублей, или 74,9 %) и за 8 месяцев 2020 года (6 848,4 млн. рублей, или 10,5 %).

Уменьшение бюджетных ассигнований на 2021 год по сравнению с 2020 годом предусматривается **по 64 главным распорядителям. Более чем на 10 % уменьшаются** объемы бюджетных ассигнований **по 42 главным распорядителям**, из них по Федеральному казначейству – на 75,7 %, Ростуризму – на 50,8 %, Россвязи – на 39,2 %, Роскомнадзору – на 39,0 %.

7.4. В проекте федерального бюджета на 2021 – 2023 годы предусмотрено **резервирование бюджетных ассигнований по виду расходов 870 «Резервные средства»**. Объемы резервирования (открытая часть) в 2021 году составят 1 535,4 млрд. рублей, или 7,1 % общего объема расходов, в 2022 году – 739,1 млрд. рублей, или 3,4 %, в 2023 году – 860,3 млрд. рублей, или 3,6 %.

При этом по сравнению с утвержденным Федеральным законом № 380-ФЗ (без учета Федерального закона № 52-ФЗ) показателем на 2021 год резервные средства в **2021 году увеличены** на 1 000,8 млрд. рублей, или **в 2,9 раза, в 2022 году** - на 116,7 млрд. рублей, или **в 1,2 раза**.

Объемы резервирования, предусмотренные в проекте федерального бюджета на 2021 год, больше объемов резервных средств, предусмотренных на 2020 год в проекте федерального закона «О федеральном бюджете на 2020 год и на плановый период 2021 и 2022 годов», внесенном в Государственную Думу, - на 1 125,1 млрд. рублей, или в 3,7 раза (в 2020 году – 410,3 млрд. рублей, или 2,1 % общего объема расходов федерального бюджета). Наибольшее увеличение объемов резервных средств связано с резервированием бюджетных ассигнований на реализацию мероприятий проекта Общенационального плана действий, обеспечивающих восстановление занятости и доходов населения, рост экономики и долгосрочные структурные изменения (в 2021 году – 666,9 млрд. рублей, в 2022 году – 90,9 млрд. рублей, в 2023 году – 140 млрд. рублей).

Счетная палата отмечает, что ежегодно значительный объем зарезервированных средств в ходе исполнения федерального бюджета не перераспределяется. Так, в 2019 году объем нераспределенных зарезервированных бюджетных ассигнований (открытая часть) составил 54,5 млрд. рублей (без учета средств резервных фондов) и увеличился по сравнению с 2018 годом на 9 % (2018 год – 49,97 млрд. рублей).

8. Национальные проекты (программы), федеральные проекты

8.1. Указом Президента Российской Федерации от 21 июля 2020 г. № 474 «О национальных целях развития Российской Федерации на период до 2030 года» (далее – Указ № 474) скорректированы национальные цели развития Российской Федерации (определены 5 целей: сохранение населения, здоровье и благополучие людей; возможности для самореализации и развития талантов; комфортная и безопасная среда для жизни; достойный, эффективный труд и успешное предпринимательство; цифровая трансформация), увеличен горизонт планирования до 2030 года, а также скорректированы или установлены новые целевые показатели, характеризующие достижение национальных целей развития.

В целях достижения новых национальных целей, установленных в Указе № 474, потребуется пересмотр и корректировка параметров действующих национальных и федеральных проектов, а также возможное принятие новых национальных и федеральных проектов.

В соответствии с протоколом заседания Совета при Президенте Российской Федерации по стратегическому развитию и национальным проектам от 13 июля 2020 г. № 4 в срок **до 30 октября 2020 года** Правительству Российской Федерации поручено **привести национальные проекты в соответствие с национальными целями** развития Российской Федерации на период до 2030 года с учетом мероприятий Общенационального плана действий, обеспечивающих восстановление занятости и доходов населения, рост экономики и долгосрочные структурные изменения. При корректировке национальных проектов предусмотреть в их составе общественно значимые результаты, непосредственно влияющие на улучшение качества жизни граждан и условий ведения предпринимательской деятельности, и обеспечить внесение соответствующих изменений в нормативные правовые акты, представить предложения о внесении изменений в перечень ключевых параметров национальных проектов, рассмотреть вопрос **о разработке национального проекта в сфере туризма.**

В соответствии с Указом № 474 Правительству Российской Федерации **до 30 октября 2020 года** необходимо представить предложения по приведению Указа Президента Российской Федерации от 7 мая 2018 г. № 204 «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года» (далее – Указ № 204) в

соответствие с Указом № 474, а также скорректировать (разработать) при участии Государственного Совета Российской Федерации и представить на рассмотрение Совета при Президенте Российской Федерации по стратегическому развитию и национальным проектам национальные проекты, направленные на достижение национальных целей и целевых показателей, определенных в Указе № 474.

Законопроект сформирован на основе **12 национальных проектов** (программ) и комплексного плана и федеральных проектов, входящих в их состав, утвержденных **в целях достижения 9 национальных целей**, предусмотренных **Указом № 204**.

Таким образом, после приведения паспортов национальных (федеральных) проектов в соответствие с Указом № 474 необходимо внести изменения в законопроект в рамках подготовки поправок ко второму чтению в Государственной Думе.

8.2. Пояснительная записка к законопроекту не содержит информации о достижении текущих результатов реализации национальных и федеральных проектов за истекший период 2020 года, **значениях целевых показателей** по годам реализации нацпроектов, **оценке их ожидаемых значений** по итогам 2020 года, **влиянии изменений бюджетных ассигнований на достижение показателей и результатов** национальных и федеральных проектов.

8.3. Законопроектом предусматриваются бюджетные ассигнования на реализацию **национальных проектов**, а также **комплексного плана в 2021 году** в объеме **2 245,8 млрд. рублей**, что на 55,3 млрд. рублей (на 2,5 %) больше показателя сводной бюджетной росписи на 1 сентября 2020 года, но на 210,8 млрд. рублей (на 8,6 %) меньше показателя Федерального закона № 380-ФЗ (с изменениями); **в 2022 году – 2 608,5 млрд. рублей**, что на 362,8 млрд. рублей (на 16,2 %) больше объема, предусмотренного законопроектом на 2021 год, но на 372,3 млрд. рублей (на 12,5 %) меньше показателя Федерального закона № 380-ФЗ (с изменениями); **в 2023 году – 2 780,5 млрд. рублей**, что на 171,9 млрд. рублей (на 6,6 %) больше объема, предусмотренного законопроектом на 2022 год.

В законопроекте по сравнению с Федеральным законом № 380-ФЗ (с изменениями) **доля общих расходов на реализацию национальных проектов (программ) в ВВП сокращается**: в 2021 году - с 2 % до 1,9 %, в 2022 году – с 2,3 % до 2,1 %. В 2021 – 2022 годах **сокращается доля расходов на реализацию национального проекта «Демография» в ВВП** с 0,7 % до 0,6 %, на реализацию **национального проекта «Образование»** в 2021 году – с 0,2 % до 0,1 %.

8.4. В соответствии с законопроектом в составе национальных проектов и комплексного плана в 2021 – 2023 годах за счет средств федерального бюджета планируется реализация **75 федеральных проектов**.

Законопроектом в рамках национальной программы «Цифровая экономика Российской Федерации» **предусматриваются** бюджетные ассигнования на реализацию **нового федерального проекта «Искусственный интеллект»**.

По сравнению с Федеральным законом № 380-ФЗ (с изменениями) в 2021 году **по 12 федеральным проектам** предусматривается **увеличение** бюджетных ассигнований, **по 57 федеральным проектам – уменьшение**, **по 5 федеральным проектам** бюджетные ассигнования **не изменяются**.

В рамках национального проекта «Международная кооперация и экспорт» бюджетные ассигнования на реализацию федерального проекта «Логистика международной торговли» **не предусматриваются**.

8.5. В рамках национальных проектов и комплексного плана законопроектом предусмотрены **средства межбюджетных трансфертов** на 2021 год в объеме 697,7 млрд. рублей, или 24,5 % общего объема межбюджетных трансфертов (в 2020 году – 25 %), на 2022 год – 692,2 млрд. рублей, или 25,1 %, и на 2023 год – 704,4 млрд. рублей, или 24,5 %.

По сравнению с показателями планового периода 2021 и 2022 годов Федерального закона № 380-ФЗ (с изменениями) объем средств межбюджетных трансфертов, предусмотренный на национальные проекты, в 2021 году снизится на 5,9 %, в 2022 году увеличится на 1,7 %.

8.6. Законопроектом **предусматриваются бюджетные ассигнования на реализацию 4 федеральных проектов в рамках комплексной программы «Развитие техники, технологий и научных исследований в области использования атомной энергии в Российской Федерации на период до 2024 года»** на 2021 - 2023 годы в объеме по 21,0 млрд. рублей ежегодно. Указанная комплексная программа разработана в соответствии с Указом Президента Российской Федерации от 16 апреля 2020 г. № 270 «О развитии техники, технологий и научных исследований в области использования атомной энергии в Российской Федерации».

Правительству Российской Федерации при разработке указанной комплексной программы поручено предусмотреть распространение на нее действия нормативных правовых актов Российской Федерации, регламентирующих порядок реализации национальных (федеральных) проектов (программ), в том числе в части финансового обеспечения.

В связи с этим, по мнению Счетной палаты, **информацию о расходах на реализацию федеральных проектов комплексной программы** целесообразно справочно **отразить** в разделе «Расходы федерального бюджета на финансовое обеспечение реализации национальных проектов» и приложении № 8 к **пояснительной записке**.

8.7. Бюджетные ассигнования, предусмотренные на выполнение **энергетической части комплексного плана**, отраженные в госпрограмме «Развитие энергетики» и ФЦП «Социально-экономическое развитие Республики Крым и г. Севастополя до 2024 года», **после утверждения паспортов** соответствующих **федеральных проектов** необходимо **классифицировать** по целевым статьям расходов как средства на их реализацию.

8.8. Бюджетные ассигнования по национальным проектам (программам) и комплексному плану в законопроекте предусматриваются в рамках 24 госпрограмм. В структуре одной госпрограммы предусматривается реализация до 5 национальных проектов. Реализация 10 национальных проектов и комплексного плана предусматривается в структуре нескольких госпрограмм. Отдельные федеральные проекты также реализуются в составе нескольких госпрограмм.

9. Государственные программы

9.1. Представленные проекты паспортов **содержат отдельные недостатки в части определения целей, задач, ожидаемых результатов реализации и целевых показателей** госпрограмм: цели, задачи, показатели по ряду госпрограмм не взаимоувязаны, не в полной мере соответствуют целям, задачам, показателям документов стратегического планирования в соответствующей сфере деятельности, указам Президента Российской Федерации.

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

Указом № 204 была определена цель обеспечить повышение ожидаемой продолжительности жизни до 78 лет (к 2030 году - до 80 лет). Указом № 474 вместо указанной цели был определен целевой показатель повышения ожидаемой продолжительности жизни до 78 лет к 2030 году в рамках национальной цели «Сохранение населения, здоровье и благополучие людей». При этом **в проекте паспорта госпрограммы «Развитие здравоохранения» указанный показатель не нашел отражения**.

В Указе № 204 (подпункт «б» пункта 14) поставлена задача по формированию эффективной системы разделения труда и производственной кооперации в рамках Евразийского экономического союза в целях увеличения объема торговли между государствами – членами Союза не менее чем в полтора раза и обеспечения роста объема накопленных взаимных инвестиций в полтора раза. **Данная задача в проекте паспорта госпрограммы «Развитие внешнеэкономической деятельности» отсутствует**.

В проекте паспорта госпрограммы «Экономическое развитие и инновационная

экономика» **не нашла отражения** установленная Указом № 204 **национальная цель** развития Российской Федерации «Вхождение Российской Федерации в число пяти крупнейших экономик мира, обеспечение темпов экономического роста выше мировых при сохранении макроэкономической стабильности, в том числе инфляции на уровне, не превышающем 4 %», а также установленный Указом № 474 целевой показатель «Обеспечение темпа роста валового внутреннего продукта страны выше среднемирового при сохранении макроэкономической стабильности».

По экспертной оценке Счетной палаты, **31 из 45 госпрограмм** (68,9 % общего количества госпрограмм) в той или иной степени **не соответствуют** документам стратегического планирования, из них **29 госпрограмм не соответствуют отраслевым стратегическим документам**.

Анализ значений показателей госпрограмм свидетельствует **о неизменности показателей по годам реализации** (267 показателей, или 19,7 %, по 33 госпрограммам, или по 73,3 % госпрограмм) **либо о слабовыраженной динамике** (263 показателя, или 21,5 %, по 32 госпрограммам, или по 71,1 % госпрограмм). Состав целевых показателей проектов паспортов госпрограмм недостаточен для полной оценки степени достижения программных целей и решения поставленных задач, по отдельным показателям госпрограмм отсутствует динамика по годам реализации.

В проектах паспортов отдельных госпрограмм установлены целевые показатели, по которым на момент составления Сводного годового доклада о ходе реализации и оценке эффективности государственных программ Российской Федерации по итогам 2019 года отсутствовали фактические данные.

Так, проектом паспорта госпрограммы «Экономическое развитие и инновационная экономика» предусматривается на уровне госпрограммы **2 из 5 показателей**, по которым **не были представлены фактические значения** при формировании уточненного годового отчета о ходе реализации и оценки эффективности госпрограммы за 2019 год, по госпрограмме «Информационное общество» - **4 из 6 показателей**.

Счетная палата полагает необходимым принятие дополнительных мер **по корректировке набора показателей госпрограмм с учетом сроков формирования официальной статистической отчетности**.

9.2. В соответствии с законопроектом расходы федерального бюджета на реализацию 45 госпрограмм (открытая часть) на 2021 год планируются в объеме 13 477 487,3 млн. рублей, на 2022 год – 13 937 821,6 млн. рублей, на 2023 год – 14 815 391,1 млн. рублей, или **73,6 %, 76,8 % и 77,0 % общего объема расходов федерального бюджета** (открытая часть) соответственно.

Согласно законопроекту объем бюджетных ассигнований на 2021 год на 449 074,2 млн. рублей, или на 3,4 %, больше объема бюджетных ассигнований, предусмотренных Федеральным законом № 380-ФЗ (с изменениями) на 2021 год, на 2022 год - на 3,4 % больше предусмотренных Федеральным законом № 380-ФЗ (с изменениями) на 2022 год, на 2023 год - на 6,3 % больше, чем в 2022 году.

Законопроектом вносятся **изменения в объемы бюджетных ассигнований федерального бюджета по сравнению с утвержденными в паспортах госпрограмм по всем госпрограммам** (открытая часть). Показатели бюджетных ассигнований на 2021 – 2023 годы, предусмотренные проектами паспортов, соответствуют расходам, предусмотренным в законопроекте по соответствующим госпрограммам, по общей сумме расходов.

9.3. Законопроект, а также материалы и документы, представленные одновременно с ним, **не дают взаимоувязанной и комплексной оценки** достижения приоритетов и целей государственной политики в 2021 – 2023 годах. Кроме того, пояснительная записка не содержит анализа планируемых расходов с учетом **оценки эффективности их реализации в 2019 году.**

9.4. Анализ показателей, представленных к проектам паспортов, свидетельствует об изменении перечня и значений показателей по всем госпрограммам. Вместе с тем Счетная палата обращает внимание **на избыточность показателей.**

Согласно проектам представленных паспортов и сводной информации по 45 госпрограммам на 2021 год предусматривается установить **1 496 показателей** (на 156 показателей, или на 9,4 %, меньше, чем предусмотрено на 2020 год), на 2022 год – 1 479 показателей (на 17 показателей, или на 1,1 %, меньше, чем предусмотрено на 2021 год), на 2023 год – 1 485 показателей (на 6 показателей, или на 0,4 %, больше, чем предусмотрено на 2022 год).

Следует отметить, что **в предыдущие годы также наблюдалось значительное количество показателей** (2015 год – 2 016 показателей по 39 госпрограммам, 2016 год – 2 553 показателя по 41 госпрограмме, 2017 год – 2 269 показателей по 40 госпрограммам, 2018 год – 2 067 показателей по 40 госпрограммам, 2019 год – 2 100 показателей по 42 госпрограммам).

По мнению Счетной палаты, **значительное количество показателей не способствует** концентрации государственных ресурсов на приоритетных направлениях социально-экономического развития в среднесрочной и долгосрочной перспективе и **эффективному управлению госпрограммами**, а также **не позволяет осуществлять полноценный контроль** за их реализацией и **принимать управленческие решения.**

10. Отдельные направления расходов федерального бюджета

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

10.1.1. В соответствии с приложением 24 к законопроекту бюджетные ассигнования (открытая часть) на предоставление **субсидий юридическим лицам** (за исключением государственных (муниципальных) учреждений) предусмотрены в 2021 году в сумме **1 116,2 млрд. рублей**, в 2022 году – **1 236,9 млрд. рублей** и в 2023 году – **1 284,5 млрд. рублей**.

По отношению к показателям планового периода 2021 и 2022 годов Федерального закона № 380-ФЗ (с учетом изменений) законопроектом в 2021 году предусмотрено **уменьшение** объема субсидий юридическим лицам (за исключением государственных (муниципальных) учреждений) на 73,8 млрд. рублей, или на 6,2 %, в 2022 году – 126,8 млрд. рублей, или на 9,3 %.

Законопроектом предусмотрена **субсидия Росавтодору на осуществление платы концедента в рамках заключенных концессионных соглашений** на 2021 год в сумме **13 981,2 млн. рублей**, на 2022 год – **14 265,4 млн. рублей** и на 2023 год – **14 561,1 млн. рублей**. В нарушение положения пункта 1.19 приложения № 9 к концессионному соглашению **при расчете прогнозных значений** бюджетных ассигнований на период 2021 - 2023 годов в части платы концедента **Росавтодором были использованы индексы потребительских цен на 2020 и 2021 годы, не соответствующие официально опубликованным данным, что повлекло за собой превышение объемов** бюджетных ассигнований **на общую сумму 155,6 млн. рублей**, в том числе на 2021 год – на **39,5 млн. рублей**, на 2022 год – на **56,9 млн. рублей**, на 2023 год – на **59,2 млн. рублей**.

Законопроектом предусмотрена **субсидия Минпромторгу России по целевой статье «Субсидии компаниям - производителям воздушных судов для местных и региональных воздушных линий на компенсацию части затрат на сертификацию таких воздушных судов, а также на компенсацию части затрат на реализацию проектов по подготовке и сертификации производства воздушных судов для местных и региональных воздушных линий»** в 2021– 2023 годах в сумме **90,0 млн. рублей** ежегодно.

В обоснованиях бюджетных ассигнований, размещенных в подсистеме бюджетного планирования системы «Электронный бюджет», отражено, что указанные бюджетные ассигнования предусматриваются для **возмещения затрат ООО «Фирма «МВЕН» на выполнение сертификационных работ самолета сельскохозяйственного назначения Т-500 (МВ-500)**, который представляет собой цельнокомпозитный одноместный низкоплан,

не предназначенный для перевозки пассажиров на местных и региональных воздушных линиях, что **не соответствует цели предоставления субсидии**, установленной правилами предоставления субсидии, утвержденными постановлением Правительства Российской Федерации от 1 июля 2016 г. № 623.

В 2018 году Минпромторгом России была предоставлена субсидия на аналогичные цели ООО «Фирма «МВЕН» в сумме 4,7 млн. рублей, при этом **отчеты о достижении показателей результативности** использования субсидии указанным обществом **не представлены**. По состоянию на 2 октября 2020 года, по информации СПАРК-Интерфакс, **оценочная сумма взыскиваемой задолженности по налогам с ООО «Фирма «МВЕН» составляет 10,8 млн. рублей.**

10.1.2. В соответствии с приложением 27 к законопроекту бюджетные ассигнования на **осуществление взносов в уставные капиталы акционерных обществ** предусмотрены в **общем объеме 341,0 млрд. рублей** (открытая часть), в том числе в 2021 году – 89,8 млрд. рублей (по 27 АО), в 2022 году – 121,2 млрд. рублей (по 23 АО) и в 2023 году – 130,0 млрд. рублей (по 21 АО).

По отношению к показателям планового периода 2021 и 2022 годов Федерального закона № 380-ФЗ (с учетом изменений) законопроектом в 2021 году предусмотрено **увеличение** объема бюджетных ассигнований на осуществление взносов в уставные капиталы АО на 14,6 млрд. рублей, или на 19,4 %, в 2022 году **уменьшение** на 1,9 млрд. рублей, или на 1,6 %.

Законопроектом предусматриваются бюджетные ассигнования Росжелдору на реализацию инвестиционного проекта «Развитие железнодорожной инфраструктуры Центрального транспортного узла»: в 2021 году – в сумме **30 106,9 млн. рублей** и в 2022 году – в сумме **20 000,0 млн. рублей.**

Следует отметить, что на объекты, включенные в программу развития железнодорожной инфраструктуры Центрального транспортного узла с учетом организации перспективных диаметральных маршрутов на период с 2019 по 2024 год со сроками реализации в 2021 - 2023 годах, **отсутствуют проектно-сметная документация и сводные сметные расчеты не утверждены.**

Кроме того, согласно отчету о достижении показателей результативности указанного инвестиционного проекта по состоянию **на 1 июля 2020 года остатки** средств федерального бюджета составляли **29 985,2 млн. рублей**, или 37,8 % предоставленных в 2019 - 2020 годах ОАО «РЖД» на реализацию проекта средств в сумме 79 365,6 млн. рублей.

Анализ исполнения бюджетных ассигнований на осуществление взносов в уставные капиталы АО свидетельствует о недостаточном качестве их планирования при

формировании проекта федерального закона о федеральном бюджете.

Счетная палата обращает внимание на недостаточную обоснованность в подсистеме бюджетного планирования системы «Электронный бюджет» бюджетных ассигнований на осуществление бюджетных инвестиций в форме взносов в уставные капиталы АО, наличие которых позволило бы проанализировать обоснованность и целесообразность указанных средств.

10.1.3. В соответствии с приложением 22 к законопроекту в 2021 – 2023 годах предусматривается осуществить **11 имущественных взносов Российской Федерации в 3 государственные корпорации** («ВЭБ.РФ», Фонд содействия реформированию жилищно-коммунального хозяйства, «Ростех»), **2 публично-правовые компании** (Фонд защиты прав граждан - участников долевого строительства, Российский экологический оператор) и **Государственную компанию «Автодор»**: в 2021 году - в сумме 83,2 млрд. рублей, в 2022 году – 79,6 млрд. рублей и в 2023 году – 164,3 млрд. рублей, а также предоставить **субсидии на осуществление деятельности Государственной компании «Российские автомобильные дороги»** по организации строительства и реконструкции автомобильных дорог и по доверительному управлению автомобильными дорогами: в 2021 году - в сумме 122,0 млрд. рублей, в 2022 году – 224,0 млрд. рублей и в 2023 году – 223,7 млрд. рублей.

По отношению к показателям планового периода 2021 и 2022 годов Федерального закона № 380-ФЗ (с учетом изменений) законопроектом в 2021 году предусмотрено **увеличение** объема бюджетных ассигнований на осуществление имущественных взносов Российской Федерации в государственные корпорации, публично-правовые компании и государственную компанию на 19,1 млрд. рублей, или на 29,8 %, в 2022 году **уменьшение** на 52,5 млрд. рублей, или на 39,7 %, а также **уменьшение** объема субсидий на выполнение возложенных полномочий и осуществление деятельности государственных корпораций и государственной компании на 4,2 млрд. рублей, или на 3,3 %, в 2022 году – на 11,9 млрд. рублей, или на 5 %.

Следует отметить, что в подсистеме бюджетного планирования системы «Электронный бюджет» по состоянию на 6 октября 2020 года по ряду имущественных взносов Российской Федерации и субсидий государственным корпорациям (компаниям) **материалы, поясняющие расчет сумм бюджетных ассигнований на их осуществление, не прилагаются.**

Главными распорядителями средств федерального бюджета (Минтранс России, Минстроем России, Минприроды России, Минэкономразвития России, Минцифры России) и Минфином России **не обеспечено выполнение требований в соответствии с приложениями № 94 и № 95 к Порядку формирования и представления главными**

распорядителями средств федерального бюджета обоснований бюджетных ассигнований, утвержденному приказом Минфина России от 28 февраля 2020 г. № 32н, в ходе формирования законопроекта.

Планируемые объемы бюджетных ассигнований на предоставление субсидии ГК «Автодор» на осуществление деятельности по доверительному управлению автомобильными дорогами завышены на 2021 год на 4 078,7 млн. рублей и на 2022 год – на 2 803,8 млн. рублей.

Так, исходя из предусмотренных финансовым планом на 2021 и 2022 годы расходов ГК «Автодор» за счет доходов по доверительному управлению, объем субсидии из федерального бюджета на капитальный ремонт, ремонт и содержание автомобильных дорог на 2021 и 2022 годы составит 18 237,0 млн. рублей и 21 244,7 млн. рублей, что на 4 078,7 млн. рублей и на 1 565,1 млн. рублей меньше объемов, предусмотренных законопроектом (на 2021 год – 22 315,7 млн. рублей, на 2022 год – 22 809,9 млн. рублей). Также при определении объема указанной субсидии на 2022 год включены участки дорог, которые не введены в эксплуатацию (срок ввода - 31 декабря 2022 года), что повлекло завышение планируемого объема бюджетных ассигнований на 2022 год на сумму 1 238,7 млн. рублей.

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

Законопроектом предусмотрены бюджетные ассигнования на предоставление субсидий бюджетным и автономным учреждениям в 2021 году в общей сумме 1 404 976,2 млн. рублей, что составляет 6,5 % общего объема бюджетных ассигнований, в том числе на финансовое обеспечение государственного задания – 1 061 994,1 млн. рублей, или 75,6 %, на иные цели – 274 962,0 млн. рублей, или 19,6 %, на осуществление капитальных вложений и приобретение объектов недвижимого имущества – 68 020,2 млн. рублей, или 4,8 %.

Увеличение объемов бюджетных ассигнований на финансовое обеспечение государственного задания на оказание государственных услуг (выполнение работ) в 2021 году по сравнению с 2020 годом планируется по 11 из 12 разделов, в том числе наибольшее увеличение по разделам «Социальная политика» – на 9,8 %, «Физическая культура и спорт» – на 6,8 % и «Здравоохранение» – на 4,6 %. Уменьшение объема субсидий планируется по разделу «Культура, кинематография» – на 0,9 %.

Анализ исполнения требований нормативных правовых актов, необходимых для формирования бюджетных ассигнований на финансовое обеспечение государственного задания на оказание государственных услуг (выполнение работ) на 2021 год и на плановый

период 2021 и 2022 годов, показал, что Минсельхозом России по отдельным государственным услугам **не утверждены значения базовых нормативов затрат** и (или) отраслевых коэффициентов к ним, федеральными органами исполнительной власти, осуществляющими функции по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сферах культуры (Минкультуры России), архивного дела (Росархив), спорта (Минспорт России), геодезии и картографии (Росреестр), на сайте www.budget.gov.ru **не размещены базовые нормативы затрат**.

В ходе контрольных мероприятий по отдельным учреждениям установлены факты расчета объема субсидии на выполнение государственного задания **не на основании утвержденных нормативных затрат** (Минобрнауки России, Росрыболовство, Рослесхоз, Россвязь), а также **без учета доходов от платной деятельности** (Управление делами Президента Российской Федерации). По отдельным учреждениям Управления делами Президента Российской Федерации, Росводресурсов и ФГБОУ ВПО «Российская академия живописи, ваяния и зодчества Ильи Глазунова» запланированы бюджетные ассигнования **на выполнение работ, не предусмотренных учредительными документами**. В отдельных случаях **использовались некорректные коэффициенты платной деятельности** (Генеральная прокуратура Российской Федерации, Минэкономразвития России, Минтруд России, Минюст России, Управление делами Президента Российской Федерации), применялись неутвержденные или неправильно рассчитанные территориальные корректирующие коэффициенты, что привело к некорректному расчету объема бюджетных ассигнований, в том числе к завышению (Минобрнауки России, Минэкономразвития России), при планировании объема бюджетных ассигнований не учитывались показатели государственного задания (Росморречфлот, Фонд содействия инновациям).

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

В соответствии с законопроектом **объем контрактруемых расходов** (открытая часть) в 2021 году составляет **2 403,5** млрд. рублей, или 13,1 % общего объема расходов федерального бюджета (открытая часть), что на 306,1 млрд. рублей, или на 11,3 %, меньше объема бюджетных ассигнований, предусмотренных сводной бюджетной росписью на 1 сентября 2020 года.

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

Формирование бюджетных ассигнований на 2021 – 2023 годы на закупку товаров, работ и услуг в сфере информационных технологий осуществлялось рядом главных распорядителей на основании не согласованных с Минцифры России проектов планов информатизации главных распорядителей или в их отсутствие, что создает риски неэффективных (избыточных) расходов средств федерального бюджета.

10.4. Бюджетные ассигнования на обеспечение функций федеральных государственных органов

Не в полной мере применяли нормативные затраты при формировании законопроекта **6 главных распорядителей бюджетных средств** (Минтранс России, Росавиация, Росмолодежь, Росприроднадзор, Росреестр, Ространснадзор).

В ходе проверок Счетной палатой установлено, что **5 главными распорядителями** (РАНХиГС, РФФИ, СПбГУ, ФГБУК «Государственный Эрмитаж», ФГБУК «Большой театр») **не утверждались ведомственные акты**, устанавливающие нормативные затраты.

Кроме того, принятые акты **33 главных распорядителей (40,7 %)** (Генеральная прокуратура Российской Федерации, ГК «Росатом», Минздрав России, Минкультуры России, Минприроды России, Минпросвещения России, Минсельхоз России, Минспорт России, Минтранс России, Минэкономразвития России, Минцифры России, МЧС России, Росавиация, Росавтодор, Росаккредитация, Росводресурсы, Росгвардия, Росгидромет, Росжелдор, Рослесхоз, Росмолодежь, Росморречфлот, Роснедра, Росприроднадзор, Росреестр, Росрыболовство, Россвязь, Росстат, Ростехнадзор, Ространснадзор, Судебный департамент при Верховном Суде Российской Федерации, Федеральное казначейство, ФСИН России) **не в полной мере соответствуют** Правилам, утвержденным постановлением Правительства Российской Федерации от 20 октября 2014 г. № 1084.

При этом **ведомственные акты 12 главных распорядителей** (Минздрав России, Минкультуры России, Минсельхоз России, Минцифры России, Минэкономразвития России, Росавиация, Росводресурсы, Росжелдор, Рослесхоз, Росморречфлот, Росрыболовство, Росстат) **также не соответствовали** установленным требованиям, что отмечалось в Заключении Счетной палаты Российской Федерации на проект федерального закона «О федеральном бюджете на 2020 год и на плановый период 2021 и 2022 годов».

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

бюджетных ассигнований на закупки товаров, работ, услуг.

Анализ нормативных затрат, установленных в соответствии с постановлением Правительства Российской Федерации от 20 октября 2014 г. № 1084, показал **значительное отклонение стоимостных показателей одноименных товаров** для различных главных распорядителей бюджетных средств (**от 10 раз до 58,8 раза**). Аналогичный вывод содержался в Заключении Счетной палаты Российской Федерации на проект федерального закона «О федеральном бюджете на 2020 год и на плановый период 2021 и 2022 годов», **диапазон отклонения** стоимостных показателей составил **от 5 до 12 раз**.

Требования к закупаемым отдельным видам товаров, работ, услуг (в том числе предельные цены товаров, работ, услуг), которые были утверждены **15 главными распорядителями (17,4 %)** (Генеральная прокуратура Российской Федерации, ГК «Роскосмос», Минздрав России, Минприроды России, Минтранс России, Минцифры России, Минэкономразвития России, Росавиация, Росавтодор, Росводресурсы, Росжелддор, Росмолодежь, Судебный департамент при Верховном Суде Российской Федерации, Федеральное казначейство, ФГБУ «Фонд содействия развитию малых форм предприятий в научно-технической сфере»), **не в полной мере соответствуют** правилам, утвержденным постановлением Правительства Российской Федерации от 2 сентября 2015 г. № 927.

При этом **ведомственные акты ГК «Роскосмос», Минтранса России, Минцифры России, Росжелдора также не соответствовали** установленным требованиям, что отмечалось в Заключении Счетной палаты Российской Федерации на проект федерального закона «О федеральном бюджете на 2020 год и на плановый период 2021 и 2022 годов».

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

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

10.5.2. Результаты **анализа обоснований бюджетных ассигнований**, сформированных главными распорядителями средств федерального бюджета, показали, что по состоянию на **25 сентября 2020 года** в соответствии с Порядком формирования и представления главными распорядителями средств федерального бюджета обоснований бюджетных ассигнований, утвержденным приказом Минфина России от 28 февраля 2020 г. № 32н (далее в настоящем подразделе – Порядок ОБАС), **работы по уточнению**

обоснований бюджетных ассигнований с учетом решений Правительственной комиссии по бюджетным проектировкам на очередной финансовый год и плановый период (далее - Правительственная комиссия) и решений Правительства Российской Федерации **главными распорядителями средств федерального бюджета** в подсистеме бюджетного планирования бюджетных ассигнований (7-й этап «Показатели проекта федерального бюджета») **не были завершены в срок, что не соответствует пункту 19 Порядка** формирования и представления главными распорядителями средств федерального бюджета обоснований бюджетных ассигнований.

В соответствии с пунктом 20 Порядка ОБАС **главные распорядители** также должны будут **обеспечить уточнение обоснований** бюджетных ассигнований, сформированных при формировании законопроекта, в части отражения в них поправок Правительства Российской Федерации по предмету второго чтения законопроекта Государственной Думой **и представление их** в Минфин России **не позднее 15 октября 2020 года**.

Следует отметить, что **ряд фактов некорректного заполнения форм обоснований бюджетных ассигнований, выявленных в ходе контрольных мероприятий** Счетной палаты, **были устранены** главными распорядителями средств федерального бюджета в рамках работы по приведению обоснований бюджетных ассигнований в соответствие с показателями законопроекта.

10.5.3. В ходе проверки установлено, что главные распорядители средств федерального бюджета указали в реестре нормативные правовые акты, не устанавливающие правовые основания для принятия расходных обязательств Российской Федерации, подлежащих исполнению за счет бюджетных ассигнований федерального бюджета в 2021 году и плановом периоде 2022 и 2023 годов; **нормативные правовые акты, не устанавливающие направление расходов по целевой статье** классификации расходов бюджетов; **нормативные правовые акты, действие которых не распространяется на 2021 – 2023 годы** (признаны утратившими силу).

В реестре расходных обязательств главными распорядителями средств федерального бюджета приведены ссылки на нормативные правовые акты, носящие процедурный характер или определяющие общие подходы и принципы регулирования; в нормативных правовых актах первого уровня и (или) второго уровня по кодам классификации расходов бюджетов **отражены не все акты, обуславливающие правовые основания для принятия расходных обязательств, не указаны сведения о нормативных правовых актах второго уровня, указаны неточные сведения** о нормативных правовых актах (некорректно указаны ссылки на статьи, части (пунктов) подпунктов нормативных правовых актов первого и второго уровня, виды нормативных правовых актов первого уровня).

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

По итогам выборочного анализа форм ОБАС на исполнение публичных нормативных обязательств (форма по ОКУД 0505701), заполненных в подсистеме «Бюджетное планирование», установлены **недостатки** осуществления отдельными главными распорядителями **расчета объемов публичных нормативных обязательств** (ГФС России, Минобороны России, МЧС России, МИД России и ФСИН России).

Указанные недостатки в основном связаны с тем, что расчет объемов бюджетных ассигнований на исполнение публичных нормативных обязательств осуществляется исходя из размеров выплат, не соответствующих нормативным правовым актам, устанавливающим указанные выплаты (например, предусмотренные по ГФС России бюджетные ассигнования на пособия лицам, являвшимся сотрудниками федеральной фельдъегерской связи, получившим телесные повреждения, исключающие для них возможность дальнейшего осуществления служебной деятельности, а также семьям и иждивенцам погибших (умерших) сотрудников федеральной фельдъегерской связи).

При проверке **расчетов ОБАС** на исполнение отдельных ПНО установлено применение главными распорядителями **коэффициента индексации, не соответствующего коэффициенту, установленному статьей 8 законопроекта** для указанных выплат (1,04 вместо 1,037).

Кроме того, установлено осуществление Минфином России **индексации** предусмотренных по МИДу России бюджетных ассигнований на исполнение публичного нормативного обязательства по возмещению расходов, связанных с погребением погибших (умерших) граждан, замещавших государственные должности Российской Федерации Чрезвычайного и Полномочного Посла Российской Федерации (Чрезвычайного и Полномочного Посла Союза ССР) в иностранном государстве, Постоянного представителя (представителя, постоянного наблюдателя) Российской Федерации (Постоянного представителя (представителя, постоянного наблюдателя) Союза ССР) при международной организации (в иностранном государстве) **в отсутствие** нормативно установленного **порядка индексации** затрат на погребение.

Счетная палата в заключениях на проекты федеральных законов о федеральном бюджете на очередной финансовый год и на плановый период отмечала, что отсутствие в формах ОБАС возможности учитывать особенности расчета бюджетных ассигнований на исполнение отдельных публичных нормативных обязательств **приводит к снижению прозрачности расчетов.**

Так, формой ОБАС при расчете объемов бюджетных ассигнований на выплату

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

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

В 2021 - 2023 годах прогнозируется ежегодный рост доходов и расходов консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации, а также снижение дефицита указанных бюджетов с 413,6 млрд. рублей (0,4 % ВВП) в 2021 году до 28,4 млрд. рублей (0,02 % ВВП) в 2023 году.

11.1. Анализ результатов исполнения консолидированных бюджетов регионов свидетельствует об их недостаточной сбалансированности и значительном уровне дифференциации между субъектами Российской Федерации. В 2017 году с дефицитом исполнены бюджеты 47 регионов, в 2018 году – 15 регионов, в 2019 году - 35 (из них бюджеты 9 регионов были исполнены с дефицитом и в 2018 году). По состоянию на 1 сентября 2020 года с дефицитом исполнены бюджеты 35 субъектов Российской Федерации.

По результатам анализа исполнения консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации в 2017 - 2020 годах в условиях сложившейся социально-экономической ситуации **прослеживается тенденция сдерживания регионами расходных обязательств.** Ежегодно запланированные субъектами Российской Федерации показатели уточненной сводной бюджетной росписи значительно **отличаются от первоначально утвержденных показателей.** Так, в 2017 - 2020 годах отклонение по расходам составило **1,1 - 1,5 трлн. рублей.**

При этом ежегодно увеличиваемые показатели по расходам не исполняются. Так, на протяжении последних 4 лет **фактические (ожидаемые) расходы** консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации **ниже показателей сводной бюджетной росписи** с изменениями **на 500 – 1 700 млрд. рублей (на 4,5 - 10 %)** и отклоняются от **прогноза основных параметров** консолидированного бюджета Российской Федерации на соответствующий год **на 400 – 1 100 млрд. рублей,** что свидетельствует о недостаточно качественном бюджетном планировании расходов консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации.

11.2. В ходе контрольного мероприятия Счетной палатой установлены возможные риски недопоступления доходов в консолидированные бюджеты субъектов Российской

Федерации могут составить в 2021 году 62,2 млрд. рублей, в 2022 году – 68,0 млрд. рублей, в 2023 году – 71,0 млрд. рублей.

11.3. Государственный долг субъектов Российской Федерации по состоянию на 1 сентября 2020 года увеличился по сравнению с началом года на 37,2 млрд. рублей, или на 1,8 %, и составил 2 150,2 млрд. рублей. При этом рост долга произошел в 39 субъектах Российской Федерации.

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

Объем задолженности по бюджетным кредитам, привлеченным в бюджет субъекта Российской Федерации от других бюджетов бюджетной системы Российской Федерации, вырос по сравнению с началом года на 159,2 млрд. рублей, или на 18 %, и составил 1 045,4 млрд. рублей. Доля бюджетных кредитов увеличилась на 6,7 процентного пункта (с 41,9 % до 48,6 %). При этом **задолженность по кредитам, полученным субъектами Российской Федерации от кредитных организаций, иностранных банков и международных финансовых организаций**, снизилась на 183,6 млрд. рублей, или на 31,9 %, и составила 392,2 млрд. рублей. Доля задолженности по коммерческим кредитам уменьшилась на 9 процентных пункта (с 27,2 % до 18,2 %).

11.4. Законопроектом предоставление бюджетных кредитов из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации не предусмотрено. Возврат бюджетных кредитов, предоставленных из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации, предусмотрен в 2021 году в объеме 51,5 млрд. рублей, в 2022 году – 55,6 млрд. рублей, в 2023 году – 43,1 млрд. рублей.

11.5. В 2021 году предусматривается предоставить бюджетам субъектов Российской Федерации межбюджетные трансферты на общую сумму 2 849,7 млрд. рублей, что на 619,3 млрд. рублей, или на 17,9 %, меньше показателя сводной бюджетной росписи по состоянию на 1 сентября 2020 года, в 2022 году объем межбюджетных трансфертов составит 2 763,6 млрд. рублей, в 2023 году – 2 881,9 млрд. рублей.

По отношению к показателям планового периода 2021 и 2022 годов Федерального закона № 380-ФЗ (с изменениями) законопроектом увеличены межбюджетные трансферты бюджетам субъектов Российской Федерации в 2021 году **на 68,3 млрд. рублей**, или на 2,5 %, в 2022 году **на 56,5 млрд. рублей**, или на 2,1 %.

11.6. Распределенный объем межбюджетных трансфертов в 2021 году согласно приложению 33 к законопроекту составляет **1 238,1 млрд. рублей**, или 43,4 % общего

объема (с учетом нераспределенного резерва в объеме 24,9 млрд. рублей). **Общий объем распределенных межбюджетных трансфертов** (включая предоставляемые отдельным субъектам Российской Федерации) **в 2021 году составляет 1 358,5 млрд. рублей, или 47,7 %** общего объема межбюджетных трансфертов.

Общий объем распределенных межбюджетных трансфертов (включая предоставляемые отдельным субъектам Российской Федерации) **в 2022 году составляет 1 236,5 млрд. рублей, или 44,7 %** общего объема межбюджетных трансфертов, **в 2022 году – 1 232,9 млрд. рублей, или 42,8 %.**

Соответствующим законопроектом о федеральном бюджете в 2020 году было распределено 52,6 % межбюджетных трансфертов, в 2019 году – 70,9 %. **Низкий процент распределения межбюджетных трансфертов** в 2020 и 2021 годах связан в основном с отсутствием распределения дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности субъектов Российской Федерации.

11.7. Законопроектом общий объем дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности субъектов Российской Федерации в 2021 и 2022 годах предусмотрен в сумме 717,9 млрд. рублей ежегодно, что соответствует уровню 2020 года, в 2023 году - 731,2 млрд. рублей. При этом по отношению к показателям 2021 и 2022 годов Федерального закона № 380 ФЗ (с изменениями) дотации снижены на 1,8 % и на 3,4 % соответственно.

11.8. Законопроектом предусмотрены дотации (гранты) бюджетам субъектов Российской Федерации за достижение показателей деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации на 2021 год в сумме **35,0 млрд. рублей**, что на 30 % меньше показателя 2021 года, предусмотренного Федеральным законом № 380-ФЗ (с изменениями), на 2022 и 2023 года – 50,0 млрд. рублей ежегодно.

11.9. Законопроектом предусматривается предоставление субсидий бюджетам субъектов Российской Федерации на **2021 год** в сумме **976,1 млрд. рублей**, что на **32,0 млрд. рублей, или на 3,2 %, меньше** показателя сводной бюджетной росписи по состоянию на 1 сентября 2020 года. **В 2022 году объем субсидий составит 965,9 млрд. рублей, в 2023 году – 1 070,5 млрд. рублей.**

Законопроектом **на 2021 год** предусмотрено предоставление **122 субсидий**, что на 1 субсидию больше, чем предусмотрено на 2020 год в Федеральном законе № 380-ФЗ (с изменениями), **на 2022 год – 118, на 2023 год – 110 субсидий.**

По отношению к показателям планового периода 2021 и 2022 годов Федерального закона № 380-ФЗ (с изменениями) законопроектом в 2021 году предусмотрено **увеличение субсидий на 110,1 млрд. рублей (на 12,7 %) и на 97,0 млрд. рублей (на 11,2 %) соответственно.**

Общий объем распределенных субсидий (включая предоставляемые отдельным субъектам Российской Федерации) в 2021 году составляет **516,5 млрд. рублей**, или **52,9 %** общего объема субсидий, в 2022 году – **491,6 млрд. рублей**, или **50,9 %**, в 2023 году – **503,1 млрд. рублей**, или **47 %**.

11.10. Законопроектом предусматриваются **субвенции бюджетам субъектов Российской Федерации** на 2021 год в сумме **591,0 млрд. рублей**, что на **1,5 млрд. рублей**, или на **0,3 %**, больше показателя сводной бюджетной росписи по состоянию на 1 сентября 2020 года. На 2022 год объем субвенций предусмотрен в размере **558,3 млрд. рублей**, на 2023 год – **568,6 млрд. рублей**.

Законопроектом на 2021 год предусмотрено предоставление **37 субвенций**, что соответствует количеству субвенций, предусмотренному на 2020 год в Федеральном законе № 380-ФЗ (с изменениями), на 2022 год – **36**, на 2023 год – **35 субвенций**.

По отношению к показателям планового периода 2021 и 2022 годов Федерального закона № 380-ФЗ (с изменениями) законопроектом в 2021 году предусмотрено **увеличение** субвенций на **73,9 млрд. рублей** (на 14,3 %) и на **26,2 млн. рублей** (на 4,9 %) соответственно.

Общий объем распределенных субвенций (включая предоставляемые отдельным субъектам Российской Федерации) в 2021 году составляет **589,4 млрд. рублей**, или **99,7 %** общего объема субвенций, в 2022 году – **557,1 млрд. рублей**, или **99,8 %**, в 2023 году – **567,6 млрд. рублей**, или **99,8 %**.

11.11. Законопроектом предусматриваются **иные межбюджетные трансферты** бюджетам субъектов Российской Федерации на 2021 год в сумме **386,0 млрд. рублей**, что на **294,1 млрд. рублей**, или на **43,2 %**, меньше показателя сводной бюджетной росписи по состоянию на 1 сентября 2020 года. В 2022 году иные межбюджетные трансферты предусмотрены в объеме **327,7 млрд. рублей**, в 2023 году – **317,7 млрд. рублей**.

Законопроектом на 2021 год предусмотрено предоставление **53 иных межбюджетных трансфертов**, что на 4 больше, чем предусмотрено на 2020 год в Федеральном законе № 380-ФЗ (с изменениями), на 2022 год – **47**, на 2023 год – **44 иных межбюджетных трансферта**.

По отношению к показателям планового периода 2021 и 2022 годов Федерального закона № 380-ФЗ (с изменениями) законопроектом в 2021 году предусмотрено **уменьшение** иных межбюджетных трансфертов – на **72,9 млрд. рублей** (на 15,9 %) и на **26,1 млрд. рублей** (на 7,4 %) соответственно.

Общий объем распределенных иных межбюджетных трансфертов (включая предоставляемые отдельным субъектам Российской Федерации) в 2021 году составляет

239,2 млрд. рублей, или 62 % общего объема иных межбюджетных трансфертов, в 2022 году – 176,8 млрд. рублей, или 54 %, в 2023 году – 155,5 млрд. рублей, или 49 %.

12. Федеральная адресная инвестиционная программа

12.1. Расходы на реализацию ФАИП (без учета сведений, составляющих государственную тайну) **в 2021 году** предусмотрены в сумме **810 104,4 млн. рублей**, что на 67,7 млрд. рублей, или на 7,7 %, меньше, чем объем утвержденных бюджетных ассигнований на 2021 год (877 848,0 млн. рублей), на 2022 год - 802 161,0 млн. рублей, что меньше на 7,4 % (866 195,0 млн. рублей) и на 2023 год – 846 530,9 млн. рублей.

Доля ФАИП в общем объеме расходов федерального бюджета снижается с **3,8 % в 2021 году** до 3,6 % в 2023 году.

На 2021 год планируются бюджетные ассигнования на **960 объектов**, из которых к вводу в эксплуатацию предусматривается 180 объектов, или 18,8 % общего количества.

12.2. В соответствии с пунктом 4 статьи 192 Бюджетного кодекса Российской Федерации с изменениями, внесенными Федеральным законом от 31 июля 2020 г. № 263-ФЗ, одновременно с законопроектом представляются данные по ФАИП, а также **распределение бюджетных ассигнований по объектам капитального строительства и приобретаемым объектам недвижимого имущества, включаемым в проект ФАИП на очередной финансовый год и плановый период**, с указанием сроков их строительства (реконструкции) или приобретения, сметной стоимости или стоимости приобретения, наличия проектной документации с положительным заключением государственной экспертизы, решений о предоставлении земельных участков под строительство.

В представленных материалах **отсутствует распределение бюджетных ассигнований по объектам Росавиации и Росморречфлота на 2021 год в объеме 20,6 млрд. рублей, на 2022 год – 34,4 млрд. рублей, на 2023 год – 47,9 млрд. рублей (2,5 %, 4,3 % и 5,7 % бюджетных ассигнований ФАИП на соответствующий год), что не соответствует положениям пункта 4 статьи 192 Бюджетного кодекса Российской Федерации, принципам формирования ФАИП, а также создает риски неиспользования указанных средств федерального бюджета.**

12.3. В ФАИП, как и ранее, включаются объекты, не обеспеченные утвержденной проектной документацией с положительным заключением государственной экспертизы, пообъектной детализацией, необходимыми нормативными правовыми актами, то есть не готовые к началу строительства.

В соответствии с пунктом 4 статьи 192 Бюджетного кодекса Российской Федерации **в случае включения в проект ФАИП объекта капитального строительства без наличия**

необходимой документации представляется обоснование необходимости включения данного объекта капитального строительства в проект ФАИП, причины отсутствия необходимой документации и сроки ее разработки.

Правительством Российской Федерации представлены **обоснования необходимости включения в ФАИП на 2021 год и на плановый период 2022 и 2023 годов** без наличия необходимой документации с указанием причин ее отсутствия и сроков разработки **236 объектов** (в составе данных к проекту ФАИП на 2020 - 2022 годы - 382 объекта).

Бюджетные ассигнования на указанные 236 объектов, не обеспеченных необходимой документацией, планируются **на 2021 год в объеме 83,8 млрд. рублей, или 10,3 %** годового объема бюджетных ассигнований (810,1 млрд. рублей), на 2022 год – 119,2 млрд. рублей, или **14,9 %** (802,2 млрд. рублей), на 2023 год – 170,7 млрд. рублей, или **20,2 %** (846,5 млрд. рублей).

По экспертной оценке Счетной палаты, из представленных 236 обоснований в 154 (65,2 %) в качестве основания включения в ФАИП объектов без документации приведены поручения Президента Российской Федерации, Правительства Российской Федерации, национальные проекты и комплексный план модернизации и расширения магистральной инфраструктуры.

Из оставшихся 82 (34,8 %) в 54 (22,9 %) обоснованием являются ожидаемые сроки получения положительного заключения государственной экспертизы проектной документации и правоустанавливающих документов на земельные участки, в 28 (11,9 %) - наличие финансового обеспечения объекта в утвержденной госпрограмме или ином правовом акте.

В 87 обоснованиях (36,9 %) из представленных 236 в качестве основания включения в ФАИП объектов без документации приведены **планируемые сроки проведения проектных и изыскательских работ**, что, по мнению Счетной палаты, **не может служить достаточным обоснованием** для включения в ФАИП объектов без документации.

При этом **только по 26 (11 %) из представленных 236** приводится информация о **рисках невключения бюджетных ассигнований в ФАИП на 2021 – 2023 годы** (риски аварийных ситуаций, утраты имущества).

Счетная палата отмечает, что в методических указаниях Минэкономразвития России по подготовке главными распорядителями средств федерального бюджета распределения базовых бюджетных ассигнований федерального бюджета в части расходов на реализацию ФАИП и ФЦП **отсутствуют требования к содержанию обоснований необходимости включения объекта без наличия необходимой документации** в проект ФАИП.

В материалах к законопроекту **не представлены обоснования необходимости**

включения в ФАИП на 2021 – 2023 годы ряда объектов капитального строительства транспортной инфраструктуры, культуры и здравоохранения, по которым **отсутствуют проектная документация с положительным заключением государственной экспертизы, правоустанавливающие документы на земельные участки**, по оценке Счетной палаты, с общим объемом бюджетных ассигнований на 2021 год не менее **6,5 млрд. рублей (0,8 %)**, на 2022 год – 13,3 млрд. рублей (1,7 %), на 2023 год – 54,5 млрд. рублей (6,4 %).

Отсутствуют необходимые нормативные правовые акты по инвестиционным проектам с объемом бюджетных ассигнований **на 2021 год 28,6 млрд. рублей**, на 2022 год – 34,0 млрд. рублей и на 2023 год – 44,9 млрд. рублей, или 3,5 %, 4,2 % и 5,3 % планируемого объема ФАИП на соответствующие годы, что создает **риски невозможности реализации инвестиционных проектов** в случае их несвоевременного утверждения (издания).

Всего, по оценке Счетной палаты, в законопроекте предусмотрены **бюджетные ассигнования федерального бюджета на 2021 год в объеме не менее 118,9 млрд. рублей**, что составляет **14,7 %** объема бюджетных ассигнований на 2021 год на ФАИП, на 2022 год – 166,5 млрд. рублей (20,8 %) и на 2023 год – 270,1 млрд. рублей (31,9 %) на инвестиционные проекты, по которым **отсутствует необходимая документация**.

Счетная палата неоднократно отмечала, что **включение в ФАИП объектов, не обеспеченных необходимой документацией и нормативными правовыми актами, приводит к невозможности осуществления строительства, резервированию и последующему перераспределению или сокращению значительных объемов средств федерального бюджета**, предусмотренных на реализацию ФАИП, **срыву сроков ввода в эксплуатацию объектов**.

Так, в утвержденной ФАИП на 2020 год **объем бюджетных ассигнований**, по которым установлены ограничения на финансирование и выполнение работ в связи с отсутствием утвержденной проектной документации по объектам и пообъектной детализации мероприятий, составил 182,2 млрд. рублей, **или 21,8 %** общего объема бюджетных ассигнований на реализацию ФАИП.

По состоянию на 1 октября 2020 года объем бюджетных ассигнований на такие объекты составил 23,7 млрд. рублей, или **2,4 %** объема ФАИП.

Объем бюджетных ассигнований ФАИП на инвестиционные проекты, по которым не приняты нормативные правовые акты, в утвержденной ФАИП на 2020 год составил 107,0 млрд. рублей (12,8 %), на 1 октября 2020 года – 24,5 млрд. рублей (2,5 %).

В результате кассовое исполнение расходов на реализацию ФАИП по состоянию на 1 сентября 2020 года, по информации Минфина России, составило 363,6 млрд. рублей, или лишь 37,5 % показателя уточненной сводной бюджетной росписи (969,3 млрд. рублей).

В 2019 году не введено в эксплуатацию 63 объекта, или 25,1 % подлежавших вводу объектов ФАИП. При этом в первом полугодии 2020 года завершено строительством и введено в эксплуатацию лишь 13 объектов из 63, еще по 8 документы для ввода в эксплуатацию находились на оформлении, на остальных 42 объектах (66,7 %) продолжались строительно-монтажные работы.

По состоянию на 1 сентября 2020 года, по данным Росстата, не введено в эксплуатацию 347 из 370 объектов, или 93,8 %.

12.4. По ряду объектов планируются бюджетные ассигнования на проведение проектных и изыскательских работ, при этом не предусматриваются средства на их строительство, реконструкцию в 2021 - 2023 годах, по объектам со сроком ввода в эксплуатацию в 2022 – 2025 годах бюджетные ассигнования предусмотрены лишь на 2021 год.

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

При планировании по ряду инвестиционных проектов **не в полной мере учтен уровень их исполнения в ФАИП** в 2020 году и в предшествующие годы, в том числе объем имеющейся **дебиторской задолженности** по расчетам. Главными распорядителями средств федерального бюджета при планировании расходов на ФАИП не в полной мере обеспечены мероприятия по снижению объемов и количества объектов незавершенного строительства.

Кроме того, по оценке Счетной палаты, **неполнота и недостаточная актуальность сведений, содержащихся в информационном ресурсе ФАИП**, отсутствие единых справочников данных об инвестиционных проектах не позволяют обеспечить необходимый уровень информационного взаимодействия и цифровизации при планировании расходов на ФАИП при разработке проекта федерального бюджета на очередной финансовый год и плановый период.

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

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

расходы на его обслуживание, внешние долговые требования Российской Федерации

13.1. Проект федерального бюджета на 2021 год сформирован с **дефицитом** в размере 2 755,0 млрд. рублей, или 2,4 % ВВП, на 2022 год – 1 247,5 млрд. рублей, или 1,0 % ВВП, на 2023 год – 1 408,6 млрд. рублей, или 1,1 % ВВП.

Первичный структурный баланс в 2021 – 2023 годах составит 1,3 %, 0,5 % и 0,4 % ВВП соответственно.

Основными источниками финансирования дефицита федерального бюджета в 2021 – 2023 годах будут выступать государственные **внутренние заимствования** Российской Федерации.

13.2. В ходе проверок выявлено, что утвержденные главными администраторами источников финансирования дефицита федерального бюджета в соответствии с постановлением Правительства Российской Федерации от 26 мая 2016 г. № 469 и **статьей 160² Бюджетного кодекса Российской Федерации методики** прогнозирования поступлений по источникам финансирования дефицита федерального бюджета **нуждаются в доработке.**

13.3. Счетная палата **полагает целесообразным** обеспечить по каждому виду поступлений по источникам финансирования дефицита бюджета, в отношении которых главный администратор источников финансирования дефицита бюджета выполняет бюджетные полномочия, **описание порядка расчета прогнозного объема** с указанием методов расчета, **позволяющих оценить объем поступлений** по источникам финансирования дефицита бюджета, отраженный в проекте федерального бюджета.

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

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

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

13.5. Бюджетным кодексом Российской Федерации и федеральными законами, определяющими полномочия ГК «Роскосмос» и ГК «Росатом», указанные корпорации полномочиями главного администратора источников финансирования дефицита федерального бюджета не наделены. Вместе с тем указанные корпорации включены в перечень главных администраторов источников финансирования дефицита федерального бюджета, утверждаемый приложением 9 к законопроекту.

13.6. Источники внутреннего финансирования дефицита федерального бюджета на 2021 год предусмотрены в размере **2 738,1** млрд. рублей (2,4 % ВВП), на **2022 год – 1 391,3** млрд. рублей (1,1 % ВВП), на **2023 год – 1 627,8** млрд. рублей (1,2 % ВВП).

Анализ источников внутреннего финансирования дефицита федерального бюджета в 2021 – 2023 годах показал следующее.

13.6.1. В 2021 – 2022 годах предусмотрено **увеличение объемов внутренних заимствований** по сравнению с показателями, утвержденными Федеральным законом № 380-ФЗ (с изменениями), на плановый период на 1 131,9 млрд. рублей, или на 44,6 % (до 3 667,8 млрд. рублей), и на 223,4 млрд. рублей, или на 7,7 % (до 3 116,6 млрд. рублей), соответственно.

Сальдо по государственным ценным бумагам в 2021 году составит 2 681,6 млрд. рублей, что на 941,4 млрд. рублей, или **на 54,1 %**, больше показателя **2020 года** (1 740,2 млрд. рублей), в 2022 году – 2 056,1 млрд. рублей и в 2023 году – 2 400,9 млрд. рублей.

13.6.2. В связи с **увеличением объемов государственных внутренних заимствований** Российской Федерации законопроектом предусматривается **увеличение бюджетных ассигнований на обслуживание государственного внутреннего долга** Российской Федерации, которые в **2021 году** составят 1 045,2 млрд. рублей, что на 296,8 млрд. рублей, или на 39,6 %, больше показателя 2020 года, и на 153,4 млрд. рублей, или на 17,2 % больше показателя, утвержденного на 2021 год, в 2022 году – 1 201,8 млрд. рублей, что на 196,7 млрд. рублей, или на 19,6 %, больше утвержденного показателя на 2022 год, в 2023 году – 1 440,2 млрд. рублей.

Доля расходов на обслуживание государственного внутреннего долга Российской Федерации в объеме процентных расходов федерального бюджета **возрастает с 83,4 % в 2020 году до 89,4% в 2023 году.**

13.6.3. По оценке Счетной палаты, существуют **риски недопоступления** средств от продажи акций и иных форм участия в капитале на 2021 и 2022 годы **в объеме 346,3** млн. рублей ежегодно.

Кроме того, Счетной палатой выявлены **резервы поступления** в 2021 году² средств от приватизации пакетов акций 3 обществ в объеме до 1 033,3 млн. рублей.

Несмотря на поддержанное Минфином России предложение Счетной палаты об **установлении сроков утверждения программы приватизации федерального имущества, сопоставимых со сроками формирования проекта федерального бюджета** на соответствующий финансовый год и на плановый период, соответствующие изменения в Правила разработки прогнозного плана (программы) приватизации федерального имущества и в Правила подготовки и принятия решений об условиях приватизации федерального имущества, утвержденные постановлением Правительства Российской Федерации от 26 декабря 2005 г. № 806, **не внесены**.

13.7. Законопроектом источники внешнего финансирования дефицита федерального бюджета на 2021 год предусмотрены в объеме **16,9 млрд. рублей**, на 2022 год – **(-) 143,8 млрд. рублей**, на 2023 год – **(-) 219,2 млрд. рублей**.

13.7.1. Размещение государственных ценных бумаг Российской Федерации в иностранной валюте в 2021 – 2023 годах **предусматривается на уровне показателя на 2020 год (3,0 млрд. долларов США)**, установленного Федеральным законом № 380-ФЗ (с изменениями). По состоянию на 1 октября 2020 года размещение государственных ценных бумаг Российской Федерации в иностранной валюте на международных рынках капитала Минфином России **не осуществлялось**.

13.7.2. Расходы на обслуживание государственного внешнего долга Российской Федерации составят: в 2021 году – 2,2 млрд. долларов США (158,6 млрд. рублей), в 2022 году – 2,2 млрд. долларов США (163,3 млрд. рублей), в 2023 году – 2,3 млрд. долларов США (170,8 млрд. рублей).

13.8. В 2021 - 2023 годах предусматривается **увеличение государственного долга Российской Федерации** с 20 398,6 млрд. рублей (19,1 % ВВП) на начало 2021 года (оценка) до 28 407,4 млрд. рублей (**21,4 % ВВП**) на начало 2024 года, или на 8 008,8 млрд. рублей (на 39,3 %), в основном за счет увеличения государственного внутреннего долга Российской Федерации с 15 492,7 млрд. рублей (14,5 % ВВП) на начало 2021 года до 22 946,9 млрд. рублей (17,3 % ВВП) на начало 2024 года, или на 7 454,2 млрд. рублей (на 48,1 %).

При этом **доля государственного внутреннего долга** в совокупном объеме государственного долга в 2021 - 2023 годах будет увеличиваться и составит **77,8 %, 79,3 % и 80,8 % соответственно**.

Вместе с тем согласно проекту паспорта **государственной программы Российской Федерации «Управление государственными финансами и регулирование финансовых**

² Дата поступления средств будет зависеть от фактических сроков продаж.

рынков», представленного одновременно с законопроектом, **целевой показатель** (индикатор) «Государственный долг Российской Федерации по отношению к валовому внутреннему продукту» планируется в размере **не более 20 %** на 2021 года и плановый период 2022 и 2023 годов.

13.9. Объем средств ФНБ, размещенных на счетах в Банке России, составит к концу 2021 года 8 238,2 млрд. рублей, или 7,1 % ВВП, к концу 2022 года – 8 402,1 млрд. рублей, или 6,8 % ВВП, к концу 2023 года – 9 252,7 млрд. рублей, или 7 % ВВП.

Прогнозируемый объем средств ФНБ, размещенных на счетах в Банке России, **превышающий 7 % прогнозируемого объема ВВП**, по расчетам, составит **на конец 2021 года 150,9 млрд. рублей**, или 0,1 % прогнозируемого объема ВВП на 2021 год.

14. Основные параметры бюджетов государственных внебюджетных фондов Российской Федерации

Анализ основных показателей бюджетов государственных внебюджетных фондов Российской Федерации **свидетельствует о росте в прогнозируемом периоде доходов и расходов в абсолютном выражении**. Доля доходов государственных внебюджетных фондов Российской Федерации в ВВП в прогнозируемом периоде сохраняется на уровне 10,7 - 10,9 % ВВП, расходов - ежегодно снижается с 11,2 % ВВП в 2021 году до 10,7 % ВВП в 2023 году.

Доля межбюджетных трансфертов в доходах бюджетов государственных внебюджетных фондов Российской Федерации увеличивается в 2022 году по сравнению с 2021 годом на 1,6 процентного пункта, и сокращается в 2023 году по сравнению с 2022 годом на 0,8 процентного пункта.

Источниками финансирования дефицита бюджета Пенсионного фонда Российской Федерации (ПФР) на 2021 – 2022 годы будут являться переходящие остатки средств бюджета ПФР.

Доля межбюджетных трансфертов в доходах бюджета ПФР составляет значительную величину (10 % в 2021 году, 13,5 % в 2022 году, 12,7 % в 2023 году), то есть сохраняется зависимость бюджета ПФР от предоставляемых межбюджетных трансфертов из федерального бюджета.

Сбалансированность бюджета Фонда социального страхования Российской Федерации в части обязательного социального страхования на случай временной нетрудоспособности и в связи с материнством в 2021 году предусматривается **обеспечить за счет остатков средств другого вида обязательного социального страхования - от несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний**, что не соответствует целевому назначению указанных страховых взносов, предусмотренному

Федеральным законом от 16 июля 1999 г. № 165-ФЗ «Об основах обязательного социального страхования».

Источниками финансирования **дефицита бюджета Федерального фонда обязательного медицинского страхования Российской Федерации** на 2021 – 2022 годы будут являться переходящие остатки средств бюджета фонда.

1. Общие положения

1.1. Заключение Счетной палаты Российской Федерации на проект федерального закона № 1027743-7 «О федеральном бюджете на 2021 год и на плановый период 2022 и 2023 годов» (далее – Заключение) подготовлено в соответствии с Бюджетным кодексом Российской Федерации, Федеральным законом «О Счетной палате Российской Федерации» и иными актами законодательства Российской Федерации.

При подготовке Заключения Счетная палата Российской Федерации (далее – Счетная палата) учитывала необходимость реализации положений Послания Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации от 15 января 2020 года в части бюджетной политики, стратегических целей развития страны, сформулированных в указах Президента Российской Федерации от 7 мая 2012 года, национальных целей и ключевых приоритетов на период до 2024 года, определенных Указом Президента Российской Федерации от 7 мая 2018 г. № 204 «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года», Указом Президента Российской Федерации от 21 июля 2020 г. № 474 «О национальных целях развития Российской Федерации на период до 2030 года», Основных направлений деятельности Правительства Российской Федерации на период до 2024 года и других стратегических документов.

При подготовке Заключения использованы результаты 89 контрольных и экспертно-аналитических мероприятий, проведенных в 95 главных распорядителях средств федерального бюджета и иных участниках бюджетного процесса.

Проанализирована работа Министерства экономического развития Российской Федерации, Министерства финансов Российской Федерации, иных субъектов бюджетного планирования и главных распорядителей средств федерального бюджета по составлению прогноза социально-экономического развития Российской Федерации на 2021 год и на плановый период 2022 и 2023 годов и показателей проекта федерального закона «О федеральном бюджете на 2021 год и на плановый период 2022 и 2023 годов» (далее – законопроект), проверено наличие и оценено состояние нормативной и методической базы, регулирующей порядок формирования и расчетов основных показателей федерального бюджета.

Заключение утверждено Коллегией Счетной палаты (протокол от 13 октября 2020 г. № 52К (1425).

1.2. Законопроект внесен Правительством Российской Федерации на рассмотрение Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации (далее – Государственная Дума) в срок, установленный статьей 192 Бюджетного кодекса Российской Федерации.

Содержание документов, представленных одновременно с законопроектом, в целом соответствует требованиям Бюджетного кодекса Российской Федерации.

2. Анализ параметров прогноза социально-экономического развития Российской Федерации на 2021 год и на плановый период 2022 и 2023 годов, используемого для составления проекта федерального бюджета на 2021 год и на плановый период 2022 и 2023 годов

2.1. Формирование прогноза социально-экономического развития Российской Федерации на 2021 год и на плановый период 2022 и 2023 годов (далее – Прогноз 2021 - 2023, среднесрочный прогноз) происходило в условиях кризисных явлений в экономике на фоне рекордного снижения цен на нефть и введения карантинных мер как внутри страны, так и за ее пределами.

После относительно благополучного I квартала во II квартале 2020 года российская экономика в полной мере ощутила влияние пандемии и последствия введения карантинных мер. Месяцем пикового спада оказался апрель, однако затем началось постепенное замедление отрицательной динамики и даже восстановление роста ряда показателей.

В начале второго полугодия 2020 года российская экономика постепенно начала восстанавливаться, хотя и очень медленно. Этому способствовали как внешние условия – цены на нефть и восстановление внешнего спроса, так и внутренние – июль стал первым месяцем после практически полной отмены ограничений на работу предприятий.

В июне - августе текущего года цены на нефть стабилизировались на уровне свыше 40 долларов США за баррель, хотя и остались очень низкими по сравнению с 2019 годом. В августе цена на нефть марки «Юралс» составила 44,74 доллара США за баррель, а в целом с начала года – 40,7 доллара США за баррель.

Падение курса рубля было менее существенным, и в целом за январь – август курс доллара США к рублю достиг уровня в 69,96 рубля за доллар США.

В части реального сектора наиболее заметное падение отмечалось в добывающей промышленности в результате ограничения добычи нефти в рамках ОПЕК+ (порядка 15 % снижения в годовом выражении с мая по июнь). Несмотря на смягчение условий сделки с 1 августа замедление темпов снижения в промышленности происходит крайне медленно.

Антикризисные меры, введенные в марте – апреле, были призваны смягчить влияние карантинных мер на экономику, в частности, не допустить значительного ухудшения уровня жизни населения. Однако падения доходов избежать не удалось: за II квартал реальные располагаемые денежные доходы сократились на 8 % преимущественно за счет предпринимательских и прочих денежных доходов, что привело к росту бедности до 13,5 %. Одновременно резко выросла безработица (локальный максимум – 6,4 % в августе) и сократился потребительский спрос. При этом больше всего пострадала сфера услуг, снижение в которой в апреле и мае приближалось к 40 % за месяц

(в годовом выражении).

В результате ВВП за II квартал упал на 8 %, но благодаря положительной динамике в I квартале сокращение в целом за полугодие оказалось заметно меньше – 3,4 %.

Снижение доходов и потребительского спроса оказало сдерживающее влияние на инфляцию несмотря на смягчение денежно-кредитной политики. В итоге, даже с учетом шока цен в марте – апреле на фоне ажиотажного спроса, инфляция в годовом выражении по сравнению с началом года выросла, но сохранилась ниже таргета Банка России (4 %) и составила в августе 3,6 %.

Следует отметить, что в начале осени на восстановление российской экономики будут влиять риски «второй волны» пандемии и связанные с ними ограничения на работу предприятий, сокращение внешнего и внутреннего спроса, а также снижение нефтяных цен (в отдельные дни сентября цена на нефть марки «Юралс» опускалась ниже 40 долларов за баррель).

2.2. В 2020 году при разработке Прогноза 2021 - 2023 были допущены некоторые нарушения постановления Правительства Российской Федерации от 14 ноября 2015 г. № 1234 «О порядке разработки, корректировки, осуществления мониторинга и контроля реализации прогноза социально-экономического развития Российской Федерации на среднесрочный период и признании утратившими силу некоторых актов Правительства Российской Федерации» (далее – Порядок разработки прогноза).

Так, в соответствии с пунктом 10 Порядка разработки прогноза прогноз должен основываться на сценарных условиях и основных параметрах среднесрочного прогноза (далее – Сценарные условия).

В соответствии с пунктами 7 и 8 Порядка разработки прогноза Сценарные условия должны быть рассмотрены и согласованы Правительственной комиссией по бюджетным проектировкам на очередной финансовый год и плановый период, а в дальнейшем – одобрены Правительством Российской Федерации.

Однако в 2020 году **Сценарные условия не рассматривались ни на Правительственной комиссии по бюджетным проектировкам на очередной финансовый год и плановый период, ни на заседании Правительства Российской Федерации**, несмотря на то, что были направлены в Правительство Российской Федерации (письмо Минэкономразвития России от 15 июня 2020 г. № 19139-МР/Д03и).

При этом на их основе первоначально формировался прогноз поступления доходов в федеральный бюджет и консолидированные бюджеты субъектов Российской Федерации в 2020 году и в 2021 - 2023 годах. В соответствии с поручением Правительства Российской Федерации от 20 июня 2020 г. № ДГ-П13-6680дсп федеральным органам

исполнительной власти, субъектам Российской Федерации с участием организаций и внебюджетных фондов поручено использовать указанные Сценарные условия при подготовке и рассмотрении в 2020 году проектов федеральных законов, документов и материалов, разрабатываемых при составлении проекта федерального бюджета и проектов бюджетов государственных внебюджетных фондов Российской Федерации на 2021 год и на плановый период 2022 и 2023 годов. **Иных обсуждений и рассмотрений Сценарных условий не проводилось.**

2.3. В Прогнозе 2021 - 2023 не в полной мере представлены показатели, характеризующие социально-экономическое развитие России на среднесрочный период.

Так, в Прогнозе 2021 - 2023, представленном в составе документов к проекту федерального закона «О федеральном бюджете на 2021 год и на плановый период 2022 и 2023 годов» в Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации, **отсутствует** такой важный показатель уровня жизни населения, отраженный в национальных целях, установленных Указом Президента Российской Федерации от 21 июля 2020 г. № 474 «О национальных целях развития Российской Федерации на период до 2030 года» (далее – Указ № 474), как **уровень бедности** (численность населения с денежными доходами ниже величины прожиточного минимума (в процентах от общей численности населения), хотя согласно пункту 16 Порядка разработки прогноза данный показатель учитывается при разработке сценарных условий и основных параметров прогноза. При этом данный показатель представлен Минэкономразвития России в составе дополнительных материалов, а также присутствовал в прогнозах предыдущих лет (в частности, в прогнозе бюджетного цикла на 2020 год и на плановый период 2021 и 2022 годов).

Также необходимо отметить, что в результате внесенных в мае 2019 года изменений в Порядок разработки прогноза из перечня прогнозных показателей **исключен показатель «среднегодовой размер пенсии»**. При этом обеспечение роста уровня пенсионного обеспечения не ниже уровня инфляции является одной из национальных целей, установленных Указом № 474.

Также в текстовой части Прогноза 2021 - 2023 содержится **информация о динамике темпов роста мировой экономики** в 2020 и 2021 годах, а на 2022 и 2023 годы приводится только описание тенденции **без указания прогнозного диапазона**.

Счетная палата полагает целесообразным **вернуть в состав разрабатываемых показателей среднесрочного прогноза показатель «среднегодовой размер пенсии», ввести показатель, характеризующий реальный рост пенсии**. Кроме того, Счетная палата полагает необходимым **соблюдение Порядка разработки прогноза в части предоставления информации о численности населения с денежными доходами ниже**

величины прожиточного минимума (в процентах от общей численности населения), а также данных по динамике мирового ВВП на всем прогнозном горизонте.

2.4. С учетом внесенных изменений¹ в Порядок разработки прогноза Прогноз 2021 - 2023 разработан в двух вариантах – базовом и консервативном.

В соответствии с текстовой частью среднесрочного прогноза **базовый вариант** описывает наиболее вероятный сценарий развития российской экономики с учетом ожидаемых внешних условий и принимаемых мер экономической политики.

Консервативный вариант основан на предпосылке о менее благоприятной санитарно-эпидемиологической ситуации в мире, затяжном восстановлении мировой экономики и структурном замедлении темпов ее роста в среднесрочной перспективе.

При этом разница между базовым и консервативным вариантами невелика, а тенденции развития схожи.

	2019	2020	2021	2022	2023
Цена на нефть марки «Юралс»					
Базовый	63,8	41,8	45,3	46,6	47,5
Консервативный		41,8	43,3	44,1	45,0
Курс доллара среднегодовой, рублей за доллар США					
Базовый	64,7	71,2	72,4	73,1	73,8
Консервативный		71,2	73,4	73,9	74,5
Индекс потребительских цен, на конец года					
Базовый	3,0	3,8	3,7	4,0	4,0
Консервативный		3,8	3,5	4,0	4,0
Валовой внутренний продукт, %					
Базовый	1,3	-3,9	3,3	3,4	3,0
Консервативный		-3,9	2,7	2,9	2,5
Инвестиции в основной капитал, %					
Базовый	1,7	-6,6	3,9	5,3	5,1
Консервативный		-6,6	3,7	4,6	4,3
Промышленность, %					
Базовый	2,3	-4,1	2,6	3,6	2,3
Консервативный		-4,1	2,4	3,3	2,1
Реальные располагаемые доходы населения, %					
Базовый	1,0	-3,0	3,0	2,4	2,5
Консервативный		-3,0	1,9	1,6	1,9
Реальная заработная плата, %					
Базовый	4,8	1,5	2,2	2,2	2,5
Консервативный		1,5	1,9	1,9	2,2
Оборот розничной торговли, %					
Базовый	1,9	-4,2	5,1	2,9	2,8
Консервативный		-4,2	4,5	2,3	2,2
Экспорт товаров, млрд. долларов США					
Базовый	419,9	321,3	354,6	381,7	403,1
Консервативный		321,3	337,5	355,9	372,6
Импорт товаров, млрд. долларов США					
Базовый	254,6	235,2	249,9	267,3	284,7
Консервативный		235,2	245,9	259,3	272,8

¹ Постановление Правительства Российской Федерации от 18 мая 2019 г. № 615 «О внесении изменений в некоторые акты Правительства Российской Федерации».

В нарушение пункта 36 Порядка разработки прогноза **в консервативном варианте не учтены риски возможного ухудшения внешнеэкономических условий**. Счетная палата полагает, что в консервативном варианте прогноза необходимо как минимум учесть возможные риски, связанные с сокращением спроса на углеводородное сырье, на фоне возможных ограничений ввиду рисков возникновения «вторых волн» пандемии в странах-импортерах.

При этом внешнеэкономические риски (санитарно-эпидемиологические ограничения и рецессия в мировой экономике) в текстовой части прогноза представлены в качестве рисков только базового варианта прогноза.

Счетная палата полагает необходимым **разграничивать базовый и консервативный варианты** в соответствии с Порядком разработки прогноза, при этом в консервативном варианте должны быть учтены риски возможного ухудшения внешнеэкономических условий.

Кроме того, **ряд показателей консервативного варианта имеют все признаки целевого варианта**, что противоречит Порядку разработки прогноза.

Так, традиционно целевым показателем является уровень инфляции, который в среднесрочной перспективе выходит на уровень 4 % вне зависимости от варианта прогноза.

Также целевой в консервативном варианте является цена на нефть марки «Юралс», представляющая собой динамический ряд базовой цены на нефть в соответствии с бюджетным правилом².

Дополнительно целевой характер показателям прогноза придает необходимость достижения национальных целей развития на период до 2030 года, установленных Указом № 474. При этом обновленный Единый план по достижению целей развития Российской Федерации на период до 2024 года и на плановый период до 2030 года, призванный конкретизировать меры и инструменты достижения целей (далее – Единый план), к моменту направления среднесрочного прогноза на рассмотрение в Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации еще не был представлен. По информации Минэкономразвития России, проект Единого плана в настоящее время дорабатывается и будет представлен в Правительство Российской Федерации до 30 октября 2020 года.

Учитывая, что в обновленном Едином плане должны быть учтены и обновленные национальные проекты, а срок их представления в соответствии с Указом № 474 – 30 октября 2020 года, Счетная палата отмечает существенные риски того, что и Прогноз

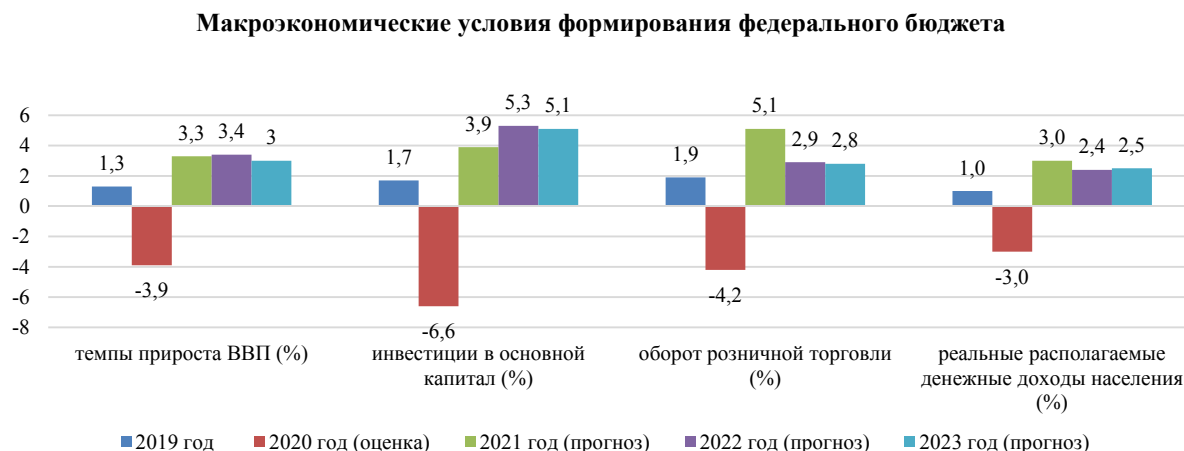
² В соответствии с пунктом 4 статьи 96⁶ Бюджетного кодекса Российской Федерации «под базовой ценой на нефть понимается среднегодовая цена на нефть - 40 долларов США за один баррель в ценах 2017 года, подлежащая ежегодной индексации на 2 процента начиная с 2018 года».

2021 - 2023 годы, и проект федерального бюджета, сформированный на его основе, не будут учитывать в полном объеме меры Единого плана и национальных проектов, необходимых для достижения национальных целей.

В 2019 году в заключении на проект закона о федеральном бюджете на 2020 год и на плановый период 2021 и 2022 годов Счетная палата также отмечала, что базовый и консервативный варианты среднесрочного прогноза имеют признаки целевого.

С учетом наличия документов стратегического планирования, устанавливающих цели развития, и принимая во внимание сложившуюся практику разработки прогноза социально-экономического развития, Счетная палата полагает целесообразным **дополнительно разрабатывать целевой вариант, предусматривающий достижение национальных целей, что требует соответствующей корректировки Порядка разработки прогноза.**

2.5. Основные внешние и внутренние макроэкономические условия формирования Прогноза 2021 - 2023 представлены на графиках.



2.6. В части исходных условий в соответствии со среднесрочным прогнозом предполагается существенное снижение мирового ВВП в 2020 году – на 4 % - 4,5 % на фоне карантинных мер и продолжающих действовать ограничений. Восстановительный

рост в 2021 году может достигнуть 5 %, а в дальнейшем ожидается возврат темпов роста глобального ВВП на уровень около 3 %.

Оценки динамики глобального ВВП, сделанные Минэкономразвития России, в целом схожи с наиболее актуальными прогнозами международных организаций, которые строились с учетом восстановления глобальной экономической активности в последние месяцы (прогноз ОЭСР от 16 сентября 2020 года, прогноз Fitch от 7 сентября 2020 года и прогноз Moody's от 25 августа 2020 года).

В то же время по сравнению с более ранними прогнозами таких международных организаций, как Всемирный Банк (прогноз от 8 июня 2020 года), Международный валютный фонд (от 24 июня 2020 года) оценка Минэкономразвития России более оптимистична.

Прогнозы темпов прироста мирового ВВП, %				
	2019	2020	2021	2022
Минэкономразвития, октябрь 2020	-	-4,0-4,5	4,5-5,0	~3,0
Всемирный банк, 8 июня 2020	2,4	-5,2	4,2	
Международный Валютный Фонд, 24 июня 2020	2,9	-4,9	5,4	
ОЭСР, 16 сентября 2020	2,6	-4,5	5	
Еврокомиссия, 6 мая 2020	2,9	-3,5	5,2	
Fitch, 7 сентября 2020	2,2	-4,6	4	3
Moody's, 25 августа 2020		-4,6	5,3	

Оценка Минэкономразвития России темпов роста мировой экономики представляет собой довольно широкий диапазон и охватывает только два года – текущий и следующий за ним, на среднесрочную перспективу содержит только описание тенденций, а не конкретные значения.

2.7. В Прогнозе 2021 - 2023 заложена предпосылка о том, что добыча нефти будет соответствовать текущим условиям сделки ОПЕК+, а с мая 2022 года ограничения будут полностью сняты. Иные факторы подавления или ускорения динамики нефтяных цен не приведены.

В соответствии со среднесрочным прогнозом предполагается, что цена на нефть марки «Юралс» до конца 2020 года сохранится в среднем на уровне 44,5 доллара США за баррель и по итогам года составит 41,8 доллара США за баррель.

Однако к началу сентября эффект роста нефтяных цен вследствие заключения сделки ОПЕК+ практически исчерпал себя; кроме того, на нефтяные цены оказывают давление высокий уровень запасов и ожидание «второй волны» пандемии. В результате в сентябре цена на нефть марки «Юралс» снизилась до 40,74 доллара США за баррель, составив в среднем за 9 месяцев 40,67 доллара США за баррель. При сохранении текущей динамики по итогам года цена на нефть марки «Юралс» может оказаться несколько ниже

прогнозного значения – около 40,5 доллара США за баррель.

В целом прогнозная тенденция цены на нефть к росту соответствует текущим значениям форвардных контрактов и прогнозам финансовых организаций. При этом значения нефтяных цен в соответствии со среднесрочным прогнозом в период 2021 - 2023 годов представляются заниженными даже с учетом дисконта нефтяных цен марки «Юралс» относительно эталонных марок (Brent, WTI).

Долларов США за баррель	2020	2021	2022	2023	2024
Минэкономразвития России («Юралс»)					
Базовый вариант	41,8	45,3	46,6	47,5	
Консервативный вариант	41,8	43,3	44,1	45,0	
Консенсус-прогноз Reuters (на 30.09.2020)					
Brent					
Среднее значение	42,48	50,41	56,95	60,48	62,1
Медианное значение	42,35	50	55,5	60	61,84
WTI					
Среднее значение	38,7	46,94	53,08	56,83	58,45
Медианное значение	38,5	46,5	52,25	57	59,8

По оценке Счетной палаты, уровень нефтяных цен марки «Юралс» 50 - 55 долларов США за баррель больше соответствует заложенным в прогноз предпосылкам в отношении сделки ОПЕК+ и ожиданиям по восстановлению мировой экономики.

Динамика цены на нефть в консервативном варианте повторяет траекторию базового варианта, но на более низком уровне, близком к расчетам в соответствии с бюджетным правилом. Таким образом, в консервативный вариант не заложены предпосылки о возможном снижении нефтяных цен под влиянием фундаментальных факторов или текущей конъюнктуры.

Сохраняющиеся риски снижения нефтяных цен в 2021 - 2023 годах не отражены в консервативном варианте, но принимаются во внимание в других прогнозах. Так, в рисковом сценарии, представленном Банком России, предполагается снижение мировых цен на нефть марки «Юралс» несмотря на действие соглашения ОПЕК+: до 25 долларов США за баррель в 2021 году с дальнейшим медленным восстановлением до 35 долларов США за баррель к концу прогнозного горизонта.

2.8. Относительно низкие цены на нефть в прогнозе компенсируются ослабленным обменным курсом рубля. По итогам 2020 года курс доллара США к рублю в соответствии с базовым вариантом среднесрочного прогноза может составить 71,2 рубля за доллар США. По состоянию на 3 октября с начала года его значение было несколько ниже прогнозного – 70,7 рубля за доллар США.

В 2021 - 2023 годах прогнозируется дальнейшее ослабление рубля до 72,4 - 73,8 рубля за доллар США. Более того, ослабление курса рубля продолжается

даже при росте цен на нефть. Представляется, что такая динамика курса благоприятна только для бюджета и экспортеров сырья.

При этом в условиях ослабления курса рубля наблюдается рост физического объема импорта (в диапазоне от 4,3 % до 5,1 % в 2021 - 2023 годах), что представляется маловероятным и требует дополнительного обоснования.

2.9. В соответствии со среднесрочным прогнозом в 2020 году и следующие три года ожидается умеренный рост цен, не превышающий 4 %.

В 2020 году под влиянием ослабления курса рубля и повышенного спроса перед введением карантинных ограничений инфляция начала расти. В дальнейшем ее, с одной стороны, сдерживал ограниченный на фоне снижения доходов внутренний спрос, с другой стороны, проинфляционным фактором стала низкая база второй половины 2019 года, менее выраженное сезонное удешевление плодоовощной продукции, а также компенсационный рост спроса на непродовольственные товары и услуги после снятия карантинных ограничений.

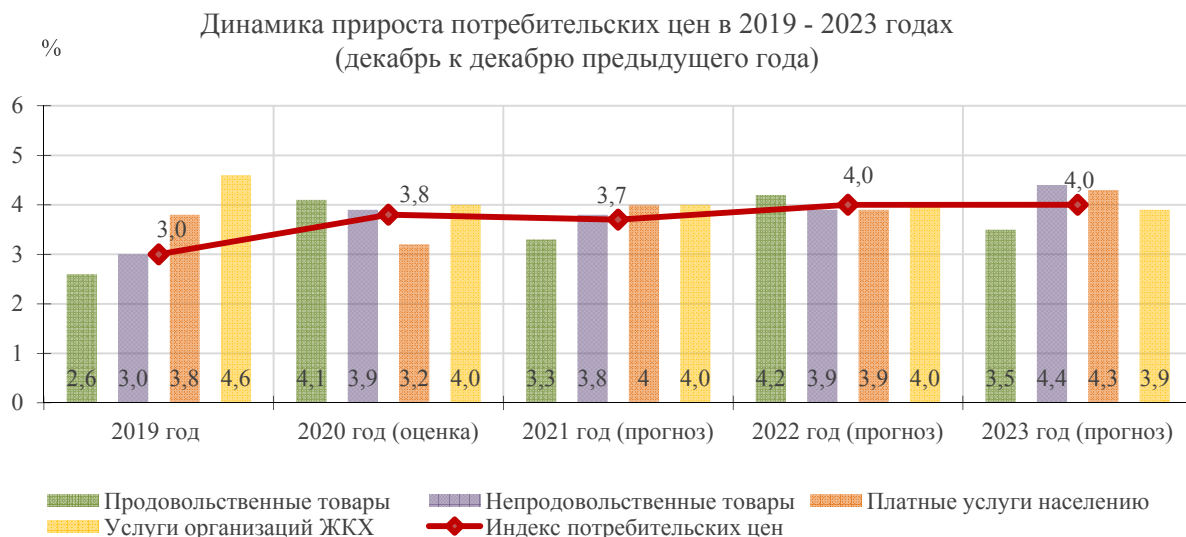
В результате к началу сентября инфляция в годовом выражении выросла до 3,6 %, и согласно среднесрочному прогнозу к концу году ускорится до 3,8 %. Однако потенциал роста цен может быть ограничен ввиду повторного введения карантинных ограничений и последующего снижения спроса, которые не были учтены в среднесрочном прогнозе.

По состоянию на 28 сентября уровень инфляции с начала года составил 2,9 %. Для достижения прогнозного показателя ежемесячный прирост цен в октябре – декабре не должен превышать 0,3 % - 0,4 % за месяц. Ускорение свыше указанного диапазона возможно в случае действия таких проинфляционных факторов, как резкий и продолжительный рост спроса, девальвация курса национальной валюты. Дополнительное давление на цены будет оказывать низкая база второй половины 2019 года.

В 2021 году согласно ожиданиям Минэкономразвития России сдерживать рост потребительских цен будет «запланированная бюджетная консолидация, которая будет лишь отчасти компенсирована реализацией эффекта от произошедшего смягчения денежно-кредитной политики». В результате инфляция на конец 2021 года составит 3,7 %, а в дальнейшем вернется к целевому уровню Банка России (4 %).

Наибольшее удорожание в среднесрочной перспективе должно коснуться непродовольственных товаров, темп прироста цен на которые к 2023 году достигнет 4,4 %. Этому может способствовать заложенная в среднесрочный прогноз гипотеза о расширении потребительского спроса. Однако ввиду наличия рисков более медленного роста денежных доходов и, как следствие, потребительского спроса, инфляция может оказаться ниже прогнозной.

Влияние внешнеэкономической конъюнктуры на потребительские цены в ближайшие несколько лет будет сдерживаться проводимой макроэкономической политикой. По информации Минэкономразвития России, такие инструменты, как бюджетное правило и таргетируемая инфляция, позволяют сократить влияние колебаний внешнеэкономической конъюнктуры на ключевые экономические параметры, что позволит инфляции сохраниться в границах 4 %.



2.10. Подходы к регулированию тарифов на услуги компаний инфраструктурного сектора в Прогнозе 2021 - 2023 учитывают принятие проекта федерального закона «Об основах государственного регулирования цен (тарифов)», предусматривающего установление единых принципов ценообразования в инфраструктурном секторе, гарантию возврата и доходность инвестиций, определение в качестве приоритетного метода эталонных расходов, направленного на сокращение издержек.

Индексация тарифов, предусмотренная в Прогнозе 2021 - 2023, в целом соответствует параметрам, учтенным в расчетах к проекту федерального закона «О федеральном бюджете на 2021 год и на плановый период 2022 и 2023 годов».

Параметры индексации оптовых цен на газ для всех категорий потребителей, включая население, на 2020 - 2023 годы сохранены на ранее принятом уровне – 3 % ежегодно.

В электроэнергетике рост регулируемых тарифов сетевых организаций для потребителей, кроме населения, в среднем по стране в 2020 – 2023 годах составит не более 3 % ежегодно. В целях снижения объема перекрестного субсидирования в электросетевом хозяйстве регулируемые тарифы на электроэнергию для населения будут расти темпами 5 % ежегодно.

Рост тарифов на услуги теплоснабжения, водоснабжения и водоотведения, как и

предельные индексы изменения платы граждан за коммунальные услуги в 2021 – 2023 годах, сохранится на уровне, принятом в сентябре 2019 года в прогнозе социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2024 года с ориентацией на уровень инфляции.

Индексация тарифов на грузовые и пассажирские железнодорожные перевозки предусматривается распоряжением Правительства Российской Федерации от 29 декабря 2017 г. № 2991-р «О ежегодных темпах роста тарифов на перевозку грузов железнодорожным транспортом общего пользования» (в пределах инфляции).

2.11. В среднесрочный прогноз заложен высокий сценарий демографического прогноза, предусматривающий сокращение численности населения с 146,7 млн. человек в 2020 году до 146,4 млн. человек в 2023 году.

Умеренное сокращение численности населения при реализации мер поддержки рождаемости будет происходить преимущественно за счет естественной убыли населения, которая не будет компенсирована миграционным приростом. В прогнозном периоде до 2023 года ожидается постепенное сокращение естественной убыли населения с -346,2 тыс. человек в 2020 году до -251,9 тыс. человек в 2023 году при одновременном наращивании миграционного прироста со 179 тыс. человек до 239 тыс. человек соответственно.

Для реализации данного сценария необходим перелом тенденции нарастания естественной убыли населения, наблюдаемой в течение последних лет (с -2,3 тыс. человек в 2016 году до -317,2 тыс. человек в 2019 году). Показатель 2020 года согласно высокому варианту демографического прогноза продолжит эту динамику: убыль населения составит 346,2 тыс. человек (по состоянию на конец июля с начала года убыль составила 316,3 тыс. человек).

За счет изменения возраста выхода на пенсию численность населения трудоспособного возраста в среднесрочной перспективе вырастет несмотря на сокращение численности населения в целом. Однако это явление носит технический характер, и при сохранении текущих тенденций со временем доля трудоспособного населения начнет снижаться. В среднесрочной перспективе улучшить ситуацию сможет только рост миграции и снижение смертности населения трудоспособного возраста. Меры поддержки рождаемости при условии их эффективности окажут влияние только в долгосрочной перспективе.

Наименование показателя	2019	2020	2021	2022	2023
Численность постоянного населения (среднегодовая), тыс. человек	146 764,7	146 665	146 508,3	146 406	146 370,3
в том числе:					
Численность населения трудоспособного возраста	82 019,7	82 319,2	82 590,0	82 884,3	83 266,7

Наименование показателя	2019	2020	2021	2022	2023
Численность населения старше трудоспособного возраста	37 308,8	36 920,0	36 528,0	36 133,4	35 731,2
Численность населения моложе трудоспособного возраста	27 436,2	27 425,8	27 390,3	27 388,2	27 372,4
Естественный прирост, тыс. человек	-317,2	-346,2	-376,2	-292,9	-251,9
Миграционный прирост, тыс. человек		179,0	230,0	234,5	239,0

При этом последствия пандемии, по предварительным данным, учтены только в среднем и низком вариантах демографического прогноза. Таким образом, заложенные в среднесрочный прогноз демографические показатели могут оказаться завышенными, и в текущих условиях было бы целесообразнее **использовать в расчетах вариант демографического прогноза, учитывающий возможные последствия пандемии.**

2.12. Согласно среднесрочному прогнозу в 2020 году ожидается относительно умеренное снижение ВВП – на 3,9 %. С учетом текущих данных (за первое полугодие ВВП снизился на 3,4 %) это означает, что за второе полугодие ВВП может снизиться более чем на 4 %. Основными сдерживающими факторами роста экономики во втором полугодии 2020 года согласно среднесрочному прогнозу будет сдержанный потребительский спрос на фоне снижения доходов населения, снижение инвестиционной активности и ограничения в рамках сделки ОПЕК+.

По оценкам Счетной палаты, снижение ВВП в 2020 году превысит прогнозное значение и в зависимости от сценария развития ситуации в экономике составит от 4,2 % до 4,8 %. Стоит также отметить, что падение ВВП может оказаться существеннее при реализации риска «второй волны» и повторной приостановки деятельности предприятий.

Восстановление экономического роста в соответствии с базовым вариантом среднесрочного прогноза ожидается только в 2021 году (прирост ВВП на 3,3 %), и, как утверждает в среднесрочном прогнозе, уже в III квартале 2021 года российская экономика выйдет на докризисный уровень. Однако прирост ВВП в 2021 году на 3,3 % не сможет компенсировать падение 2020 года на 3,9 %, как это следует из материалов прогноза. Кумулятивно за два года прирост ВВП останется в зоне отрицательных значений – порядка (-)0,7 %.

Оценка динамики российского ВВП на 2020 и 2021 годы, сделанная Минэкономразвития России, значительно оптимистичней большинства наиболее актуальных прогнозов международных организаций (прогноз ОЭСР от 16 сентября 2020 года, прогноз Fitch от 7 сентября 2020 года и прогноз Moody's от 25 августа 2020 года).

Прогнозы темпов прироста ВВП в России				
	2019	2020	2021	2022
Минэкономразвития, октябрь 2020 года	1,3	-3,9	3,3	3,4
Банк России, 24 июля 2020 года		-4,5-(-5,5)	2,5-3,5	1,5-3,4
Всемирный банк, 8 июня 2020 года	1,3	-6	2,7	
Международный Валютный Фонд, 24 июня 2020 года	1,3	-6,6	4,1	
ОЭСР, 16 сентября 2020 года	1,4	-7,3	5	
Еврокомиссия, 6 мая 2020 года	1,3	-5	1,6	
Moody's, 25 августа 2020 года		-5,5	2,2	
Fitch, 7 сентября 2020 года	1,3	-4,9	3,6	2,7

В соответствии со среднесрочным прогнозом в 2022 и 2023 годах ВВП будет расти темпами не ниже 3 % в год, что на фоне показателей последних лет является довольно амбициозной задачей (с 2013 года максимальный темп прироста ВВП не превышал 2,5 %, а среднегодовой темп прироста с 2013 по 2019 годы составил всего 0,9 %) и требует дополнительного обоснования.

Такая динамика ВВП, по сути, является целевой с учетом Указа № 474 и требует дополнительного обоснования.

2.13. В соответствии с материалами среднесрочного прогноза рост ВВП будет основываться на расширении внутреннего потребительского и инвестиционного спроса.

Согласно текстовой части среднесрочного прогноза, «начиная с 2021 года ожидается ускорение темпов роста инвестиций в основной капитал выше темпов роста экономики».

Динамика инвестиций в последние годы крайне неустойчива и зависима от государственных инвестиций: наибольший рост инвестиций в основной капитал за последние годы отмечался на фоне крупных инфраструктурных проектов (в 2017 и 2018 годах – на 4,8 % и на 5,4 % соответственно). И хотя в последние три года инвестиции росли, к концу 2019 года снижение 2014 – 2016 годов все еще не было компенсировано. В 2019 году уровень инвестиций в основной капитал составил 99,3 % к 2013 году, а 2020 год только ухудшил общую динамику.

Особенностью российских инвестиций в основной капитал является высокая степень зависимости от собственных средств предприятий, доля которых составляет более половины и постоянно растет. В структуре финансовых вложений организаций доминирующую долю занимают краткосрочные вложения (в 2019 году – более 90 %), что может свидетельствовать о неготовности российских организаций осуществлять долгосрочные инвестиции.

Согласно текстовой части среднесрочного прогноза собственным средствам, как источнику инвестиций, отводится важная роль. Условия для роста собственных средств предприятий будут созданы за счет постепенного увеличения доли валовой прибыли на

фоне роста экономики (в разрезе ВВП по источникам дохода – с 40,5 % в 2020 году до 41,5 % в 2023 году).

Однако в тексте среднесрочного прогноза не приводятся пояснений, за счет каких факторов начнет расширяться инвестиционный спрос и произойдет рост валовой прибыли. Более того, Минэкономразвития России отмечает, что восстановление динамики инвестиций в основной капитал будет сдерживаться ожидаемыми сокращениями капитальных расходов бюджетной системы, а также ограничениями в рамках ОПЕК+, которые будут сдерживать инвестиционную активность в нефтегазовой отрасли.

Для обеспечения прогнозных темпов роста инвестиций в основной капитал (в 2021 году – на 3,9 %, в 2022 и 2023 годах – выше 5 %), стимулирования роста собственных средств предприятий и перезапуска инвестиционного цикла потребуется активизация бюджетных расходов, в том числе в рамках мер по достижению национальных целей.

Однако существенного роста расходов федерального бюджета в соответствии с проектом федерального закона «О федеральном бюджете на 2021 год и на плановый период 2022 и 2023 годов» не предполагается (с 2021 по 2023 годы доля расходов федерального бюджета в ВВП снижается с 18,6 % до 17,8 %), а прибыль организаций в 2020 году заметно снизилась (в январе – июле – на 42,2 % по сравнению с аналогичным периодом 2019 года).

Таким образом, даже если в 2021 году будет отмечаться рост инвестиций в основной капитал, он будет носить технический характер, обусловленный низкой базой 2020 года. Представляется, что необходимы дополнительные усилия для того, чтобы стимулировать инвестиционный спрос в среднесрочной перспективе и обеспечить запуск нового инвестиционного цикла.

2.14. Второй фактор роста российской экономики в соответствии со среднесрочным прогнозом – расширение потребительского спроса – будет базироваться на восстановительном росте потребления домашних хозяйств. В результате в 2021 году оборот розничной торговли вырастет на 5,1 %, объем платных услуг населению – на 6,7 %, а в 2022 и 2023 годах темп роста будет составлять 2,8 % - 2,9 % и 3,0 % - 3,1 % соответственно.

Фактором, стимулирующим рост потребительского спроса, в 2021 году должны стать доходы населения «за счет восстановления доходов от собственности и предпринимательской деятельности после существенного спада в текущем году».

Реальные располагаемые денежные доходы населения после снижения в 2020 году на 3 % уже в 2021 году вернутся к росту (на 3 %), а в среднесрочной перспективе будут расти умеренными темпами на 2,4 % - 2,5 % в год.

При этом, если в 2020 году рост реальной заработной платы станет основным фактором, поддерживающим денежные доходы, то в 2021 и 2022 годах предполагается, что темп роста реальной заработной платы будет отставать от темпа роста реальных располагаемых денежных доходов населения, что означает опережающий рост прочих компонентов денежных доходов населения, в первую очередь, доходов от предпринимательской деятельности.

Однако сокращение доходов в первом полугодии 2020 года происходило именно за счет сокращения доходов от предпринимательской деятельности и прочих видов денежных доходов. В соответствии с расчетами к среднесрочному прогнозу в 2020 году доходы от предпринимательской деятельности снизятся более чем на 13 %, а доходы от собственности – более чем на 16 %. Опережающая динамика 2021 года (рост на 8,8 % и 6,7 % соответственно) будет строиться на низкой базе и не компенсирует падения 2020 года.

Кроме того, на динамику доходов от предпринимательской деятельности и прочих денежных доходов в 2020 году будет оказывать давление ухудшение динамики сальдированного финансового результата в 2020 году, убыточность ряда отраслей (в частности, пассажирские железнодорожные перевозки), рост уровня безработицы (до 6,4 % в августе) и прогнозируемая отрицательная динамика в экономике в целом.

Необходимо отметить, что в тексте среднесрочного прогноза не приводится достаточных обоснований по выходу доходов от предпринимательской деятельности и прочих денежных доходов в положительную область с дальнейшим устойчивым ростом.

Таким образом, по мнению Счетной палаты, **существуют риски более существенного снижения доходов населения** по итогам 2020 года, а также их более медленного восстановления в 2021 - 2023 годах, что, в свою очередь, негативно отразится на динамике показателей потребительского спроса.

2.15. В соответствии со среднесрочным прогнозом в 2020 – 2023 годах структура использования ВВП «претерпит существенные изменения под влиянием мер, направленных на перезапуск инвестиционного цикла, изменения структуры потребления населения, сдвигов в структуре внешней торговли».

Под влиянием опережающего роста инвестиций в основной капитал вырастет доля валового накопления (на 1,4 процентного пункта с 2020 по 2024 годы). Одновременно в условиях действия сделки ОПЕК+ снизится вклад чистого экспорта по сравнению с докризисным периодом, но по мере ослабления ограничений вклад данного компонента будет расти.

Максимальное изменение в прогнозном периоде произойдет по государственному управлению, доля которого снизится с 21,4 % в 2020 году (что связано с ростом

государственных расходов на борьбу с пандемией нового коронавируса и антикризисную поддержку населения и бизнеса) до 19,3% в 2023 году.

Кроме того, в Прогнозе 2021 - 2023 отмечалось, что потребительский спрос будет одним из драйверов роста, однако в структуре использования ВВП доля расходов домашних хозяйств в среднесрочном периоде практически неизменной.

Основные риски изменения структуры ВВП по счету использования лежат в сфере инвестиций в основной капитал, так как достаточного обоснования их опережающего роста в тексте Прогноза 2021 - 2023 не приведено.

Структура компонентов использования ВВП в соответствии с базовым вариантом представлена в следующей таблице.

(%)

Наименование показателя	2019	2020	2021	2022	2023
Валовой внутренний продукт	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Расходы на конечное потребление	68,7	72,1	71,6	70,6	70,2
Домашних хозяйств	50,0	50,3	50,8	50,5	50,6
-товары	29,6	30,2	30,4	30,3	30,3
-услуги	11,4	10,9	11,1	11,0	11,1
-покупка товаров и услуг резидентов за рубежом за вычетом покупок нерезидентами на территории России	1,5	1,5	1,5	1,5	1,6
Государственного управления	18,3	21,4	20,4	19,7	19,3
Некоммерческих организаций, обслуживающих домашние хозяйства	0,4	0,4	0,4	0,4	0,4
Валовое накопление	23,1	23,2	23,3	24,1	24,6
Основного капитала	21,0	21,4	21,7	22,2	22,8
Изменение запасов материальных оборотных средств	2,1	1,7	1,7	1,9	1,8
Чистый экспорт	7,6	4,7	5,1	5,3	5,2
Экспорт	28,3	24,2	25,6	26,2	26,2
товары	24,6	21,4	22,2	22,5	22,4
услуги	3,7	2,8	3,4	3,7	3,8
Импорт	20,8	19,5	20,5	20,8	21,1
товары	14,9	15,7	15,7	15,7	15,8
услуги	5,8	3,8	4,8	5,1	5,2
Статистическое расхождение	0,7	0,0	0,0	0,0	0,0

В соответствии с дополнительными материалами Минэкономразвития России необходимо отметить, что заложенные в прогнозе номинальные значения, индексы физического объема и индексы дефляторы валового внутреннего продукта и его компонентов в рамках счета использования не в полной мере согласованы между собой. Например, такое рассогласование имеет место в отношении величины, темпов роста и дефлятора валового накопления в 2020 году. При этом в 2020 году индекс дефлятор валового внутреннего продукта не равен взвешенной сумме его компонентов с весами, пропорциональными их доле в ВВП.

2.16. В структуре ВВП по производству в среднесрочной перспективе согласно среднесрочному прогнозу драйверами роста станут «отрасли, обеспечивающие

инвестиционную модель развития, экспортно ориентированные отрасли обрабатывающей промышленности, ИТ отрасль, строительный и транспортный сектора, а также сектора недвижимости и профессиональных услуг».

При этом по итогам 2020 года по виду деятельности «транспортировка и хранение» ожидается заметное снижение (на 6,3 %), таким образом, в 2021 и 2022 году рост в данной сфере (на 3,8 % и на 3,1 % соответственно) будет носить компенсационный характер.

При этом в структуре ВВП по счету производства вклад таких отраслей – драйверов экономического роста, как транспортировка и хранение и строительство, существенно не изменяется на всем прогнозном горизонте, а вклад обрабатывающей промышленности с 2020 по 2023 год снижается на 0,2 процентного пункта. Такая ситуация теоретически возможна при росте вклада экспортно ориентированных отраслей и опережающем снижении вклада прочих отраслей обрабатывающей промышленности, однако пояснений в тексте среднесрочного прогноза не приводится.

Следует отметить, что к экспортно ориентированным отраслям обрабатывающей промышленности в соответствии с текстом среднесрочного прогноза относятся химический комплекс, пищевая промышленность, машиностроение и обработка древесины. Их доля в структуре валовой добавленной стоимости невелика (около 4 %). И изменение их вклада не может оказать заметного влияния на обрабатывающую промышленность в целом.

Ускорение роста в ИТ отрасли ожидается за счет широкого внедрения ИТ технологий, цифровизации экономики и «налогового маневра» в данной сфере. Ввиду незначительного вклада ИТ отрасли в ВВП (в 2018 году «разработка компьютерного программного обеспечения, консультационные услуги в данной области и другие сопутствующие услуги; деятельность в области информационных технологий» в структуре ВДС составила только 1,1 %) развитие в данной сфере может оказать заметное влияние на экономическую динамику только в случае реализации мультипликативного эффекта через влияние на другие отрасли.

Структура ВВП по счету производства по базовому варианту представлена в следующей таблице.

(%)

Наименование показателя	2019	2020	2021	2022	2023
ВАЛОВОЙ ВНУТРЕННИЙ ПРОДУКТ в рыночных ценах	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Сельское, лесное хозяйство, охота, рыболовство и рыбоводство	3,4	3,6	3,5	3,4	3,4
Добыча полезных ископаемых	11,3	9,4	9,4	9,5	9,3
<i>Обрабатывающие производства</i>	<i>13,1</i>	<i>13,4</i>	<i>13,3</i>	<i>13,2</i>	<i>13,2</i>

Наименование показателя	2019	2020	2021	2022	2023
Обеспечение электрической энергией, газом и паром; кондиционирование воздуха	2,3	2,4	2,4	2,3	2,3
Водоснабжение; водоотведение, организация сбора и утилизации отходов, деятельность по ликвидации загрязнений	0,4	0,5	0,4	0,4	0,4
<i>Строительство</i>	<i>5,1</i>	<i>5,4</i>	<i>5,3</i>	<i>5,3</i>	<i>5,4</i>
Торговля оптовая и розничная; ремонт автотранспортных средств и мотоциклов	12,3	12,4	12,4	12,4	12,4
<i>Транспортировка и хранение</i>	<i>5,9</i>	<i>5,9</i>	<i>5,9</i>	<i>5,9</i>	<i>5,9</i>
Деятельность гостиниц и предприятий общественного питания	0,8	0,7	0,8	0,8	0,8
<i>Деятельность в области информации и связи</i>	<i>2,3</i>	<i>2,3</i>	<i>2,3</i>	<i>2,4</i>	<i>2,4</i>
Деятельность финансовая и страховая	3,8	3,6	3,7	3,7	3,8
<i>Деятельность по операциям с недвижимым имуществом</i>	<i>8,5</i>	<i>8,5</i>	<i>8,6</i>	<i>8,7</i>	<i>8,8</i>
<i>Деятельность профессиональная, научная и техническая</i>	<i>3,9</i>	<i>3,9</i>	<i>4,0</i>	<i>4,1</i>	<i>4,2</i>
Деятельность административная и сопутствующие дополнительные услуги	1,9	1,9	1,9	1,8	1,8
Государственное управление и обеспечение военной безопасности; социальное обеспечение	6,7	8,0	7,8	7,6	7,5
Образование	2,9	3,0	3,0	3,0	3,1
Деятельность в области здравоохранения и социальных услуг	3,1	3,4	3,3	3,3	3,4
Деятельность в области культуры, спорта, организации досуга и развлечений	0,9	1,0	1,0	1,0	1,0
Предоставление прочих видов услуг	0,5	0,5	0,5	0,5	0,5
Деятельность домашних хозяйств как работодателей; недифференцированная деятельность частных домашних хозяйств	0,6	0,6	0,6	0,5	0,5
ИТОГО В ОСНОВНЫХ ЦЕНАХ по видам деятельности	89,6	90,2	90,0	89,9	90,0
Чистые налоги на продукты	10,4	9,8	10,0	10,1	10,0

Несмотря на то что драйвером экономического роста должен стать сырьевой сектор экономики, ее структура согласно Прогнозу 2021 - 2023 не претерпит существенных изменений: структура ВВП по счету производства в прогнозном периоде не претерпевает заметных изменений, как и в прогнозах предыдущих лет.

Следует отметить, что корректировка структуры ВВП в 2020 и 2021 годах будет носить «технический» характер, связанный с кризисными явлениями в экономике.

2.17. В структуре ВВП по источникам дохода в 2020 году заметно возрастает вклад оплаты труда. Это связано с реализацией антикризисных мер, направленных преимущественно на финансовую поддержку граждан. В дальнейшем доля оплаты труда снизится, но останется выше докризисного уровня.

При этом основные антикризисные меры, направленные на поддержку населения, закончат свое действие в 2020 году, что должно привести к более резкому снижению доли оплаты труда и смешанных доходов в структуре ВВП. Также к снижению доли оплаты труда и смешанных доходов в структуре ВВП должна привести бессрочная мера, касающаяся установления размера страховых взносов в 15 % вместо 30 % для всех субъектов МСП в отношении выплат работникам, превышающих МРОТ. **Сохранение вклада оплаты труда на указанном уровне требует дополнительного обоснования.**

Доля валовой прибыли в структуре ВВП после снижения в 2020 году на 2,4 процентного пункта в 2021 – 2023 годах будет расти, однако сохранится на уровне ниже 2019 года. Так как в соответствии с текстом Прогноза 2021 - 2023 собственным средствам, как источнику инвестиций, отводится важная роль, **сокращение доли валовой прибыли в структуре ВВП создает риски для роста инвестиций и перезапуска инвестиционного цикла.**

Структура ВВП по источникам доходов по базовому варианту представлена в следующей таблице.

%

Наименование показателя	2019	2020	2021	2022	2023
Валовой внутренний продукт	100	100	100	100	100
Оплата труда	45,7	48,7	47,9	47,5	47,5
Чистые налоги на производство и импорт	11,4	10,9	11,1	11,2	11,1
Валовая прибыль экономики	42,9	40,5	41,0	41,3	41,5

2.18. В соответствии с Прогнозом 2021 - 2023 номинальный объем ВВП в 2020 году отличается от объемов ВВП, установленных статьей 2 Федерального закона от 2 декабря 2019 г. № 380-ФЗ (с изменениями) «О федеральном бюджете на 2020 год и на плановый период 2022 и 2023 годов».

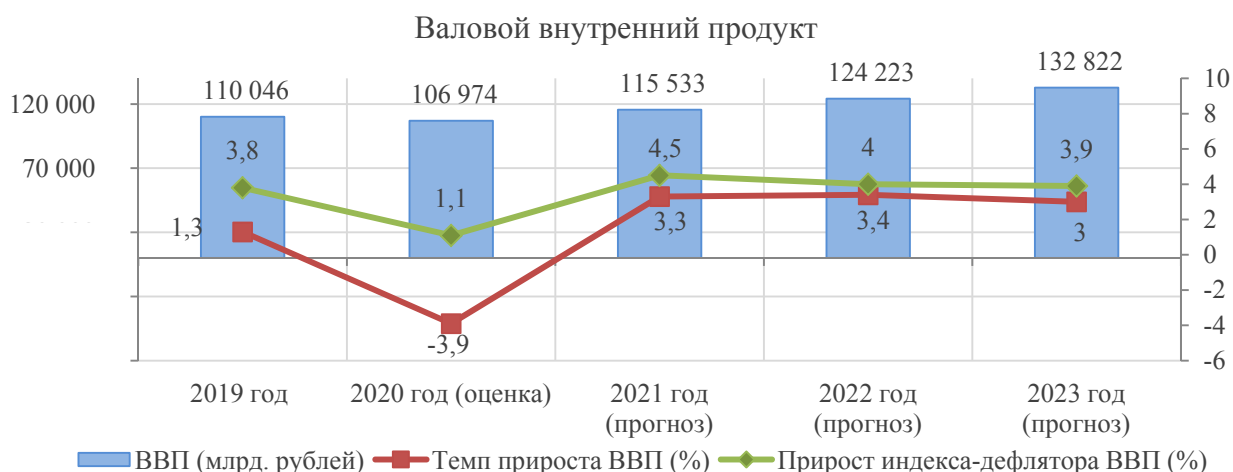
Объем ВВП, темп его роста и индекс-дефлятор на 2020 год приведены в следующей таблице.

Наименование показателя	2020		2021	2022	2023
	№ 380-ФЗ с изменениями	прогноз - 2023	прогноз – 2023 (базовый вариант)		
Валовой внутренний продукт в текущих ценах, млрд. рублей	113 631	106 974	115 533	124 223	132 822
Индекс физического объема ВВП, % г/г	101,9	96,1	103,3	103,4	103,0
Индекс-дефлятор ВВП, % г/г	102,0	101,1	104,5	104,0	103,9

Начиная с 2021 года номинальный объем ВВП в соответствии с Прогнозом 2021 - 2023 **начинает расти темпами 7 %- 8 % в год**, и в целом за период с 2020 по 2023 год прирост его номинального объема составит 25 848 млрд. рублей, или 24 %.

При этом индекс-дефлятор ВВП после снижения в 2020 году до 101,1 % на фоне падения цен на нефть в 2021 году вырастет до 104,5 %, а в дальнейшем начнет снижаться несмотря на ожидаемый рост нефтяных цен.

Данные о номинальных объемах ВВП, темпах роста ВВП и индексе-дефляторе ВВП за 2019 – 2023 годы представлены на следующей диаграмме.



2.19. В соответствии с Прогнозом 2021 - 2023 экономический спад в 2020 году повлечет за собой изменения на рынке труда: рост безработицы – до 5,7 % (в августе – 6,4 %) и снижение численности занятых на 1 млн человек за год до 70,9 млн. человек.

Восстановление экономики в 2021 году будет способствовать улучшению ситуации на рынке труда: безработица в среднем за год снизится до 5,2 %, а в среднесрочной перспективе выйдет на «естественный» уровень ниже 5 %, а к 2023 году вернется к докризисным значениям (4,6 %).

Подобная динамика будет возможна только в случае эффективности антикризисных мер, направленных на поддержку занятости и предпринимательства.

Численность занятых в экономике к 2023 году превысит показатель 2019 года (71,9 млн. человек) и составит 72,4 млн. человек преимущественно за счет расширения границ трудоспособного возраста и увеличения численности рабочей силы.

2.20. Как уже было сказано выше, умеренный темп роста реальной заработной платы будет отставать от темпов роста реальных располагаемых денежных доходов населения, что предполагает заметный рост доходов от предпринимательской деятельности и прочих денежных доходов.

К 2023 году динамика реальной заработной платы и реальных располагаемых денежных доходов населения сблизится – 2,5 % прироста за год.

Как уже отмечалось, в Прогнозе 2021 - 2023, представленном в составе документов к проекту федерального закона «О федеральном бюджете на 2021 год и плановый период 2022 и 2023 годов» в Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации, не приводится динамика уровня бедности, хотя данный показатель представлен Минэкономразвития России в составе дополнительных материалов к прогнозу.

В последние несколько лет показатель уровня бедности носил явно выраженный целевой характер, его динамика предполагала достижение к 2024 году цели Указа Президента Российской Федерации от 7 мая 2018 г. № 204 «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года». Для достижения данной цели Минэкономразвития России в прогнозных расчетах предыдущих лет существенно менял исторически устойчивые параметры распределения населения по величине доходов, что влекло за собой риски несоблюдения заложенных в прогноз гипотез.

Анализ, проведенный Счетной палатой в 2020 году, показал, что параметры распределения населения по величине доходов в среднесрочной перспективе находятся в допустимом диапазоне.

Отсутствие показателя уровня бедности в материалах Прогноза 2021 - 2023, по информации Минэкономразвития России, связано с концептуальным изменением к расчету прожиточного минимума. 30 сентября 2020 года в Государственную Думу внесен законопроект «О внесении изменений в Федеральный закон «О прожиточном минимуме в Российской Федерации» и статью 1 Федерального закона «О минимальном размере оплаты труда», в соответствии с которым предполагается отказаться от устаревшего подхода к расчету величины прожиточного минимума, основанного на потребительской корзине, и перейти к установлению величины прожиточного минимума на очередной год исходя из медианного среднедушевого дохода за предшествующий год.

Согласно пояснительной записке к указанному законопроекту с 2021 года предлагается установить соотношение величины прожиточного минимума на душу населения в целом по Российской Федерации и величины медианного дохода в размере 44,2 %, что составит 11 653 рубля. По сравнению с прогнозируемой величиной прожиточного минимума на душу населения в целом по Российской Федерации за 2020 год рост составит 3,7 %, что соответствует росту индекса потребительских цен за 2021 год по базовому сценарию прогноза Минэкономразвития России.

Необходимо отметить, что изменение подхода к определению величины прожиточного минимума не приведет к серьезному увеличению его размера.

Наименование показателя	2020	2021	2022	2023
Величина прожиточного минимума, рассчитанная по старой методологии, рублей в месяц	11241	11565	12009	12469
Величина прожиточного минимума, рассчитанная год исходя из медианного среднедушевого дохода, рублей в месяц		11653	11762	12580
Отклонение (ПМ по новой методологии – ПМ по старой методологии), рублей		+88	-247	+111

Кроме того, необходимо дополнительное обоснование для установления соотношения прожиточного минимума и медианного дохода на уровне 44,2 %. В международной практике используются соотношения в размере 40 %, 50 % и 60 % медианного дохода.

2.21. В разделе Прогноза 2021 - 2023 «Развитие отраслей экономики и социальной сферы» (далее – отраслевой раздел) представлен анализ текущей ситуации в секторах экономики и перспективы развития на 2010 - 2023 годы.

2.22. Раздел Прогноза 2021 - 2023 «Социально-экономическое развитие субъектов Российской Федерации» (далее – раздел регионального развития) представляет собой анализ ограниченного набора показателей (ВРП, промышленное производство, инвестиции в основной капитал, сельское хозяйство, строительство, оборот розничной торговли) в разрезе регионов с выделением регионов-лидеров и указанием динамики показателя в отдельных субъектах.

Так, раздел регионального развития не содержит **показателей, характеризующих уровень жизни населения и состояние рынка труда**. При этом в прогнозах, представленных органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации в Минэкономразвития России, эти показатели отражены.

В разделе регионального развития отсутствует комплексный анализ прогнозов субъектов, не позволяющий определить регионы-лидеры и регионы, имеющие наибольшие сложности в части экономического роста. Таким образом, не представляется возможным провести оценку того, какие регионы будут нуждаться в дополнительных мерах поддержки, а какие регионы смогут стать драйверами экономического роста страны в целом.

2.23. Проект «Основных направлений единой государственной денежно-кредитной политики на 2021 год и период 2022 и 2023 годов» одобрен Советом директоров Банка России 9 сентября 2020 года (далее – проект ДКП).

2.23.1. Основной целью денежно-кредитной политики и основной задачей Банка России является устойчивое закрепление темпов роста потребительских цен вблизи 4 %. В случае появления факторов, которые могут привести к отклонению инфляции от цели, Банк России принимает решения о необходимости использования мер денежно-кредитной политики для возвращения к целевому показателю инфляции.

Банк России принимает решения по денежно-кредитной политике на основе макроэкономического прогноза. При прогнозировании Банк России оценивает сформировавшиеся в экономике взаимосвязи, учитывает текущую экономическую

ситуацию и выделяет факторы, изменение которых окажет значимое влияние на экономику на прогнозном горизонте.

2.23.2. В проекте ДКП представлены сценарии макроэкономического развития и денежно-кредитная политика в 2021 - 2023 годах. Представлены четыре сценария: *базовый, проинфляционный, дезинфляционный и рисковый*. Базовый сценарий является основным сценарием, на основе которого принимаются решения по денежно-кредитной политике, а остальные сценарии представляют собой возможные риски данного сценария.

Во всех сценариях Банк России закладывал предпосылки влияния пандемии коронавируса на скорость восстановления спроса и устойчивость восстановления, глубину падения потенциального выпуска.

Необходимо отметить, что вне фокуса внимания Банка России остался курс национальной валюты: в проекте ДКП нет специального раздела, посвященного валютному рынку и российской валюте, не приводятся вероятные сценарии изменения валютного курса, отсутствует анализ факторов, которые будут влиять на курс, а также последствия изменения курса российского рубля для экономики и населения. При этом в соответствии с Федеральным законом от 10 июля 2002 г. №86-ФЗ «О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)» одной из целей деятельности Банка России является «защита и обеспечение устойчивости рубля».

Банк России отмечает, что цены на нефть не являются основным фактором для построения различных сценариев в текущей версии прогноза. Цены на нефть рассматриваются в комплексе с другими факторами (например, степень бюджетной консолидации, потребительский спрос и инвестиционная активность). **При этом ни в одном из альтернативных сценариев цена на нефть не превышает уровни базового сценария. Таким образом, все альтернативные сценарии, по сути, являются рисковыми по цене на нефть.**

В каждом из сценариев заложена цель Банка России о поддержании ценовой и финансовой стабильности при инфляции вблизи 4 %.

2.23.3. Базовый сценарий среднесрочного развития экономики разработан Банком России на основе оценок наиболее вероятного варианта реализации событий в мировой экономике. В сценарии закладывается сохранение в некотором объеме ограничительных мер в связи с пандемией коронавируса до конца 2020 года и их поэтапную отмену в дальнейшем, постепенное восстановление экономической активности в мире.

Банк России предполагает, что сделка по ограничению добычи нефти в рамках ОПЕК+ и возвращение к дефициту на рынке нефти будут способствовать росту среднегодовой цены до 50 долларов США за баррель нефти марки «Юралс» к концу

2022 году и дальнейшей ее стабилизации. При этом стоит отметить, что аналогичные гипотезы закладывает и Минэкономразвития России, однако цены на нефть в 2020 – 2022 годах, заложенные Банком России, более консервативны, а в 2023 году прогнозные оценки, наоборот, выше, чем у Минэкономразвития России (таблица 1).

Сравнение базовых вариантов прогнозов цен на нефть марки «Юралс» приведено ниже.

Наименование	2020	2021	2022	2023
Банк России	38	40	45	50
Минэкономразвития России	41,8	45,3	46,6	47,5

Экономический рост, по мнению Банка России, в 2021 году будет находиться в диапазоне 3,5 % - 4,5 %, в 2022 году – 2,5 % - 3,5 % и в 2023 году 2,0 % - 3,0 %. В своих прогнозах Банк России предполагает, что мягкая денежно-кредитная политика и принятые меры Правительства Российской Федерации по поддержке населения и бизнеса будут способствовать восстановительному росту потребительского и инвестиционного спроса в российской экономике в 2021 - 2022 годах. При этом поддержка со стороны бюджетной политики постепенно будет ослабевать – уже со второй половины 2021 года начнется постепенная бюджетная консолидация, и в 2022 – 2023 годах уровень расходов будет соответствовать параметрам бюджетного правила.

Как и годом ранее, рост ВВП в базовом варианте прогноза Минэкономразвития России находится в диапазоне оценок Центрального банка Российской Федерации.

Сравнение базового варианта прогнозов динамики темпов прироста ВВП приведено ниже.

Наименование	2020	2021	2021	2023
Банк России	-(4,5-5,5)	3,5-4,5	2,5-3,5	2,0-3,0
Минэкономразвития России	-3,9	3,3	3,4	3,0

Источником неопределенности остается влияние коронавирусной пандемии на мировую экономику, а именно на скорость повсеместного снятия ограничительных мер и восстановления мировой экономики.

2.23.4. Проинфляционный сценарий предполагает более медленное восстановление глобальных экономических цепочек и, как следствие, более глубокое падение потенциального выпуска мировой экономики. Цены на нефть марки «Юралс» снизятся до 35 долларов США за баррель в 2021 году, а их восстановление до уровня 41 доллара США за баррель прогнозируется только в 2023 году. Восстановление экономики страны будет происходить более плавными темпами, а поддержка экономики

мерами бюджетной политики будет иметь продолжительный характер. В результате сценарий предполагает более плавную по сравнению с базовым сценарием бюджетную консолидацию с возвратом расходов к параметрам бюджетного правила только в 2023 году.

Дезинфляционный сценарий предполагает, что мировое распространение вируса продолжится и ограничительные меры сохранятся более продолжительное время. Слабая потребительская и инвестиционная активность приведут к более медленному восстановлению российской экономики, рост ВВП в 2021 году составит 1,5 % - 2,5 % и будет находиться примерно в таком диапазоне до 2023 года.

В **рисковом** сценарии заложены риски повторного роста заболеваемости, шоки мировой экономики, а именно усиление торговых противоречий и геополитической напряженности, долговых проблем отдельных стран или отраслей. Сценарий предполагает, что принятые до этого меры по стимулированию экономики могут оказаться недостаточными, а рост государственных долгов и высокие дефициты бюджетов в ряде стран не позволят реализовать дополнительные меры поддержки. Цены на нефть марки «Юралс» упадут до 25 долларов США за баррель в 2021 году и восстановятся до 35 долларов за баррель ближе к концу прогнозного горизонта. Рост национальной экономики в 2021 году составит около 0 % - 1,0 % и будет медленно восстанавливаться до 1,5 % - 2,5 % в 2023 году. В данном варианте предполагается ужесточение денежно-кредитной политики для обеспечения цели по инфляции в 4 % в I квартале 2022 года. При этом более слабое влияние проинфляционных факторов и усиление дезинфляционных факторов (таких, как слабая потребительская активность, пересмотр и отмена инвестиционных планов компаний) обусловят необходимость перехода к более мягкой денежно-кредитной политике со II квартала 2022 года.

2.23.5. В рамках реализуемой Банком России стратегии таргетирования инфляции основной целью денежно-кредитной политики является поддержание инфляции вблизи 4 %, а операционной целью – сближение ставок сегмента овернайт денежного рынка с ключевой ставкой Банка России. Указанная стратегия не предполагает установления и достижения количественных ориентиров по каким-либо иным экономическим показателям, включая денежно-кредитные.

Показатели денежной программы рассчитываются Банком России в дополнение к прогнозу ликвидности банковского сектора и включаются в перечень прогнозных показателей, учитываемых при разработке и реализации денежно-кредитной политики Банка России.

Росту денежной базы на прогнозном горизонте будет способствовать увеличение объема наличных денег в обращении. С середины марта 2020 года из-за введения ограничительных мер в связи с распространением пандемии как физические лица, так и предприятия начали предъявлять повышенный спрос на наличные деньги, что привело к значительному увеличению их объема. Банк России ожидает, что по мере сворачивания ограничительных мер и возвращения экономической деятельности в обычный режим спрос на наличные деньги постепенно возвратится к уровням до пандемии. Объем наличных денег в обращении будет постепенно сокращаться, но этот процесс частично растянется и на первую половину 2021 года. В 2022 - 2023 годах Банк России ожидает, что динамика наличных денег вернется к традиционной траектории и их объем будет расти в соответствии с динамикой номинального ВВП. При этом значимое сдерживающее влияние на динамику данного показателя на прогнозном горизонте, как и ранее, будет оказывать расширение практики использования безналичных расчетов.

Динамика денежной массы в национальном определении в прогнозе Банка России будет в целом схожа с динамикой кредита экономике.

Базовый вариант	2019	2020	2021	2022	2023
Денежная масса в национальном определении, в % к предыдущему году	9,7	9-12	7-11	7-11	6-10
Требования банковской системы к экономике (в рублях и иностранной валюте)	10,1	6-9	7-11	7-11	7-11
- к организациям, прирост в % за год	7,1	6-9	6-10	6-10	6-10
- к населению, прирост в % за год	19	6-9	10-14	10-14	10-14

При этом темпы прироста требований к населению, как и до пандемии, будут расти более высокими темпами, чем требования к организациям. **Ускоренный рост кредитования населения приведет к росту долговой нагрузки и увеличению расходов населения на обслуживание кредитов** (в соответствии с прогнозом Минэкономразвития России доля процентов, уплаченных населением за предоставленные кредиты, в доходах вырастет с 3,7 % в 2019 году до 4,5 % в 2023 году). При этом **сдержанный рост кредитования предприятий может ограничивать их инвестиционную активность.**

2.23.6. Прогноз показателей платежного баланса учитывает фактические данные по основным компонентам платежного баланса с начала текущего года, предполагаемую траекторию цен на нефть и темпы прироста ВВП в 2020 – 2023 годах.

Основные показатели прогноза платежного баланса Банка России приведены в следующей таблице.

Базовый сценарий (млрд. долл. США)	2019	2020	2021	2022	2023
Счет текущих операций	65	2	3	10	21
Торговый баланс	165	58	74	96	120
Экспорт товаров	420	286	308	350	395

Базовый сценарий (млрд. долл. США)	2019	2020	2021	2022	2023
Импорт товаров	255	228	234	255	275
Баланс услуг	-36	-18	-31	-44	-56
Экспорт услуг	63	46	52	56	57
Импорт услуг	99	64	83	100	113
Баланс перв. и втор. доходов	-64	-38	-40	-42	-43
Счет операций с капиталом	65	1	3	10	21
Финансовый счет (кроме резервных активов)	-4	19	15	7	7
Сектор госуправления и ЦБ	-23	-6	-9	-8	-8
Частный сектор	19	25	25	15	15
Чистые ошибки и пропуски	-2	-1	0	0	0
Изменение резервов	66	-18	-13	3	14

2.23.7. Банк России решениями по денежно-кредитной политике воздействует на экономику через финансовый сектор. Регулятор стремится поддерживать ставки в сегменте овернайт денежного рынка вблизи ключевой ставки, что является операционной целью денежно-кредитной политики. Текущая система инструментов Банка России выстроена таким образом, чтобы обеспечивать достижение операционной цели денежно-кредитной политики в условиях активно функционирующего межбанковского рынка.

На трехлетнем горизонте ожидается сохранение профицита ликвидности. Так, профицит ликвидности банковского сектора к концу 2023 года в базовом сценарии составит 1,0 трлн рублей, в рисковом сценарии снизится до 0,7 трлн рублей. Эти оценки рассчитаны исходя из основных параметров макроэкономического прогноза Банка России и с учетом бюджетных проектировок Минфина России. Банк России и далее будет поглощать избыточные средства с помощью депозитных аукционов и размещения купонных облигаций Банка России. Это позволит поддерживать ставки овернайт около уровня ключевой ставки и формировать денежно-кредитные условия, необходимые для поддержания годовой инфляции вблизи 4 %.

Необходимо отметить, что в текущем году структурный профицит ликвидности сохранялся даже несмотря на кризисную ситуацию в экономике и ввод ограничительных мер в связи с пандемией коронавируса (минимальное значение в текущем году зафиксировано на 3 июля 2020 г. – 1147,8 млрд. рублей).

При этом в проекте ДКП Банк России отмечает, что в 2020 году в периоды усреднения обязательных резервов, в течение которых принимались решения по снижению ключевой ставки, кредитные организации стремились сначала разместить средства на депозиты в Банке России и на денежном рынке по более высоким ставкам, откладывая выполнение усреднения на вторую половину периода, когда стоимость денег будет ниже. Это приводило к формированию избыточного предложения ликвидности на рынке. Представляется целесообразным Банку России обратить внимание на эту ситуацию и скорректировать политику по управлению ликвидностью.

2.23.8. Счетная палата отмечает, что **прогноз макроэкономических показателей Банка России в отличие от прогноза Минэкономразвития России имеет большую вариативность и учитывает различные риски**, связанные с различными сценариями преодоления кризиса мировой экономики, связанного с коронавирусной пандемии.

При этом Банк России отмечает, что при реализации любого из сценариев имеет все необходимые инструменты для возвращения инфляции к целевому уровню.

2.24. В качестве **основных рисков базового варианта Прогноза 2021 - 2023** только обозначаются **внешние факторы**: санитарно-эпидемиологические ограничения и рецессия в мировой экономике. При этом реализация этих рисков не учтена ни в одном из вариантов Прогноза 2021 - 2023. Однако на момент внесения среднесрочного прогноза на рассмотрение в Государственную Думу ряд стран, включая Россию, уже начали вводить повторные карантинные ограничения, что неизбежно негативно отразится на динамике российской экономики в конце 2020 года и начале 2021 года.

Какие-либо другие риски в Прогнозе 2021 - 2023 не рассматриваются. При этом Всемирный банк в специальном докладе по экономике Российской Федерации, выпущенном в июне 2020 года, обращает внимание на существование ряда существенных рисков, присущих непосредственно российской экономике и влекущих за собой значительные негативные последствия. Риски для российской экономики это: более длительное влияние пандемии, сопровождающееся продлением мер сдерживания, медленное и неглубокое восстановление мировой экономики, дальнейшее падение цен на сырьевые товары, длительное воздействие на домохозяйства и фирмы, а также сбои в глобальных цепочках создания стоимости.

Кроме того, в Прогнозе 2021 - 2023 не учтены риски, которые могут оказать не менее выраженное влияние на динамику экономических показателей. Так, запуск нового инвестиционного цикла и изменение структуры ВВП по счету производства предполагает проведение структурных реформ, пробуксовка которых являлась основным риском в прогнозах предыдущих лет.

Также в тексте Прогноза 2021 - 2023 не приводится информация, какое влияние окажет на восстановление экономической динамики Общенациональный план действий, обеспечивающих восстановление занятости и доходов населения, рост экономики и долгосрочные структурные изменения в экономике и как его реализация отразится на динамике ключевых показателей в 2021 - 2023 годах.

3. Анализ основных параметров бюджетной системы Российской Федерации, федерального бюджета, консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации на 2021 год и на плановый период 2022 и 2023 годов

3.1. Анализ основных параметров бюджетной системы Российской Федерации

3.1.1. Динамика основных параметров бюджетной системы Российской Федерации на 2021 - 2023 годы характеризуется **постепенным восстановлением** доли доходов в ВВП и **снижением доли расходов в ВВП** к 2023 году по сравнению с 2020 годом, при **дефиците**, объем которого снижается к 2023 году.

Основные параметры бюджетной системы Российской Федерации в 2019 – 2023 годах представлены в следующей таблице.

Наименование	2019 год (отчет)**		2020 год (оценка)**		2021 год (прогноз)		2022 год (прогноз)		2023 год (прогноз)	
	млрд. рублей	доля в ВВП, %	млрд. рублей	доля в ВВП, %	млрд. рублей	доля в ВВП, %	млрд. рублей	доля в ВВП, %	млрд. рублей	доля в ВВП, %
Доходы бюджетной системы*	38 710,8	35,2	35 784,2	33,5	38 054,2	32,9	41 238,1	33,2	44 312,1	33,4
Доходы:										
федерального бюджета	20 188,8	18,3	17 852,4	16,7	18 765,1	16,2	20 637,5	16,6	22 262,7	16,8
консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации	13 572,3	12,3	13 630,2	12,7	14 348,0	12,4	15 036,0	12,1	16 020,0	12,1
бюджетов государственных внебюджетных фондов	11 614,8	10,6	13 566,3	12,7	12 381,8	10,7	13 497,1	10,9	14 250,8	10,7
бюджетов территориальных фондов обязательного медицинского страхования	2 293,1	2,1	2 225,4	2,1	2 276,8	2,0	2 384,4	1,9	2 519,0	1,9
Расходы бюджетной системы*	36 606,1	33,3	41 842,1	39,1	41 787,1	36,2	42 796,3	34,5	45 658,0	34,4
Расходы:										
федерального бюджета	18 214,5	16,6	23 734,2	22,2	21 520,1	18,6	21 885,0	17,6	23 671,3	17,8
консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации	13 567,6	12,3	14 511,6	13,6	14 761,5	12,8	15 256,5	12,3	16 048,4	12,1
бюджетов государственных внебюджетных фондов	11 489,1	10,4	12 861,0	12,0	12 946,2	11,2	13 587,3	10,9	14 159,7	10,7
бюджетов территориальных фондов обязательного медицинского страхования	2 280,3	2,1	2 225,4	2,1	2 276,8	2,0	2 384,4	1,9	2 519,0	1,9
Дефицит (профицит) бюджетной системы	2 104,6	1,9	-6 057,9	-5,7	-3 732,9	-3,2	-1 558,2	-1,3	-1 345,9	-1,0
в том числе:										
федерального бюджета	1 974,3	1,8	-5 881,8	-5,5	-2 755,0	-2,4	-1 247,5	-1,0	-1 408,6	-1,1
консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации	4,7	0,0	-881,4	-0,8	-413,5	-0,4	-220,5	-0,2	-28,4	0,0
бюджетов государственных внебюджетных фондов	125,7	0,1	705,3	0,7	-564,4	-0,5	-90,2	-0,1	91,1	0,1
бюджетов территориальных фондов обязательного медицинского страхования	12,7	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
ВВП, млрд. рублей	110 046		106 974		115 533		124 223		132 822	

* Без учета межбюджетных трансфертов и страховых взносов на неработающее население.

** В соответствии с материалами, представленными одновременно с проектом федерального закона «О федеральном бюджете на 2021 год и на плановый период 2022 и 2023 годов».

В 2021 году доля **доходов** бюджетов бюджетной системы в ВВП по сравнению с 2020 годом снижается на 0,6 процентного пункта, в 2022 - 2023 годах - ежегодно **увеличивается** по сравнению с предыдущим годом на 0,3 и на 0,2 процентного пункта соответственно, доля **расходов** бюджетов бюджетной системы в ВВП в 2021 - 2023 годах ежегодно **снижается** по сравнению с предыдущим годом на 2,9, 1,7 и на 0,1 процентного пункта соответственно.

В предстоящем трехлетнем периоде сохраняется **дефицит** бюджетов бюджетной системы Российской Федерации, который в процентах ВВП ежегодно **снижается** на 2,5, 1,9 и 0,3 процентного пункта соответственно.

Расходы бюджетов бюджетной системы Российской Федерации по разделам классификации расходов бюджетов на 2019 – 2023 годы представлены в следующей таблице.

Наименование	2019 год (отчет)*		2020 год (оценка)*		2021 год (прогноз)		2022 год (прогноз)		2023 год (прогноз)	
	млрд. рублей	доля в ВВП, %	млрд. рублей	доля в ВВП, %	млрд. рублей	доля в ВВП, %	млрд. рублей	доля в ВВП, %	млрд. рублей	доля в ВВП, %
Расходы, всего	36 606	33,3	41 841	39,1	41 685	36,1	42 796	34,5	45 658	34,4
в том числе:										
Общегосударственные вопросы	2 320	2,1	3 884	3,6	2 576	2,2	2 468	2,0	2 662	2,0
Национальная оборона	2 999	2,7	3 310	3,1	3 114	2,7	3 231	2,6	3 258	2,5
Национальная безопасность и правоохранительная деятельность	2 234	2,0	2 508	2,3	2 610	2,3	2 565	2,1	2 707	2,0
Национальная экономика	5 172	4,7	5 598	5,2	5 928	5,1	5 780	4,7	6 072	4,6
Жилищно-коммунальное хозяйство	1 575	1,4	1 697	1,6	1 665	1,4	1 693	1,4	1 869	1,4
Охрана окружающей среды	250	0,2	356	0,3	391	0,3	416	0,3	443	0,3
Образование	4 051	3,7	4 270	4,0	4 465	3,9	4 573	3,7	4 788	3,6
Культура, кинематография	588	0,5	617	0,6	625	0,5	638	0,5	662	0,5
Здравоохранение**	3 085	2,8	3 650	3,4	3 645	3,2	3 776	3,0	3 900	2,9
Социальная политика	12 966	11,8	14 420	13,5	14 822	12,8	15 090	12,1	15 841	11,9
Физическая культура и спорт	375	0,3	370	0,3	371	0,3	381	0,3	383	0,3
Средства массовой информации	156	0,1	154	0,1	155	0,1	155	0,1	155	0,1
Обслуживание государственного и муниципального долга	835	0,8	1 007	0,9	1 318	1,1	1 483	1,2	1 734	1,3
Условно утвержденные расходы							547	0,4	1 184	0,9
ВВП, млрд. рублей	110 046		106 974		150 533		124 223		132 822	

* В соответствии с материалами, представленными одновременно с проектом федерального закона «О федеральном бюджете на 2021 год и на плановый период 2022 и 2023 годов».

** Без учета страховых взносов на неработающее население.

В структуре расходов бюджетов бюджетной системы Российской Федерации по разделам классификации расходов бюджетов в 2021 – 2023 годах **наибольший объем** расходов, как и в предыдущие годы, будут составлять расходы на социальную политику с общей тенденцией к снижению в плановом периоде (12,8 % ВВП в 2021 году, 12,1 % ВВП в 2022 году, 11,9 % ВВП в 2023 году).

Доля расходов на национальную оборону, национальную безопасность и

правоохранительную деятельность сохранится на уровне 4,7 % ВВП в среднем на 2021 – 2023 годы.

Доля расходов на образование ежегодно снижается с 4 % ВВП в 2020 году до 3,6 % ВВП в 2023 году. Аналогичная тенденция наблюдается и по расходам на здравоохранение (без учета страховых взносов на неработающее население): снижение с 3,4 % ВВП до 2,9 % ВВП.

3.1.2. Анализ основных направлений бюджетной, налоговой и таможенно-тарифной политики Российской Федерации на 2021 год и на плановый период 2022 и 2023 годов (далее – Основные направления), представленных одновременно с законопроектом, показал следующее.

Основные направления сформированы исходя из необходимости обеспечения предсказуемой и устойчивой экономической среды и контрциклической направленности бюджетной политики в целях минимизации влияния краткосрочного падения экономической активности на средне-(долго)срочный потенциал экономики.

В Основных направлениях подробно перечислены меры, связанные с временной поддержкой граждан, отраслей экономики в период восстановления после пандемии, а также задачи по содействию достижению национальных целей развития страны, определенных Указом Президента Российской Федерации от 21 июля 2020 г. № 474 «О национальных целях развития Российской Федерации на период до 2030 года» (далее – Указ № 474), в том числе в сфере бюджетной, налоговой и таможенно-тарифной политики.

Меры в области бюджетной, налоговой и таможенной политики, направленные на содействие достижению национальных целей развития страны и повышение операционной эффективности использования бюджетных средств, изложены в Основных направлениях схематично, без приведения оценки ожидаемых результатов их реализации (например, в результате повышения акцизов на табачные изделия, отмены единого налога на вмененный доход и т. п.) и итогов применения отдельных из них в предыдущих бюджетных циклах (оценка налоговых расходов, проведение обзоров бюджетных расходов и т. п.).

В Основных направлениях недостаточное внимание уделено дальнейшей работе по инвентаризации и упорядочиванию системы неналоговых платежей, сокращению объемов незавершенного строительства и вовлечение приостановленных и «брошенных» объектов в хозяйственный оборот и ряд других.

Так, согласно Основным направлениям одним из инструментов, направленных на повышение операционной эффективности использования бюджетных средств, является **внедрение** в систему управления государственными финансами **обзоров бюджетных расходов**. При этом в соответствии с Концепцией повышения эффективности бюджетных

расходов в 2019 - 2024 годах, утвержденной распоряжением Правительства Российской Федерации от 31 января 2019 г. № 117-р, **одним из принципов проведения обзоров является включение решений**, принятых по результатам проведения обзоров бюджетных расходов, **в методику расчета базовых бюджетных ассигнований** федерального бюджета по государственным программам и непрограммным направлениям деятельности на очередной финансовый год и плановый период.

Однако методики расчета предельных базовых бюджетных ассигнований федерального бюджета по государственным программам Российской Федерации и непрограммным направлениям деятельности на 2020 – 2022 годы и на 2021 - 2023 годы, а также соответствующие методические указания по распределению предельных базовых бюджетных ассигнований по кодам классификации расходов бюджетов **указаний на учет результатов проводимых обзоров не предусматривают.**

Подробный анализ Основных направлений представлен в приложении № 1 к подразделу 3 Заключение.

3.1.3. Анализ Бюджетного прогноза Российской Федерации на период до 2036 года, утвержденного распоряжением Правительства Российской Федерации от 29 марта 2019 г. № 558-р и представленного одновременно с законопроектом (далее - Бюджетный прогноз), показывает, что его содержание **в основном соответствует требованиям** к составу и содержанию бюджетного прогноза Российской Федерации на долгосрочный период, установленным постановлением Правительства Российской Федерации от 31 августа 2015 г. № 914, **за исключением** информации о финансовом обеспечении **государственных программ** Российской Федерации на весь период их действия. Информация о финансовом обеспечении госпрограмм приведена до 2024 года.

Основные параметры сценариев социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2036 года, содержащиеся в Бюджетном прогнозе, сформированы на основе прогноза социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2036 года, утвержденного Правительством Российской Федерации 22 ноября 2018 года, и не соответствуют показателям прогноза социально-экономического развития Российской Федерации на 2021 - 2023 годы, что представлено в следующей таблице.

	Прогноз социально-экономического развития Российской Федерации на 2021 – 2023 годы (базовый вариант на 2021 год)	Бюджетный прогноз на период до 2036 года (базовый вариант на 2019 – 2024 годы)	Отклонение Бюджетного прогноза от прогноза соц.-эк. развития, %
Цена на нефть марки «Юралс», долларов США за баррель	45,3	57,7	27,4
Курс доллара США, рублей за доллар США	72,4	65,1	-10,1
Индекс потребительских цен, %	3,7	4,0	8,1
Валовой внутренний продукт, темп прироста, %	3,3	2,7	-18,2

	Прогноз социально-экономического развития Российской Федерации на 2021 – 2023 годы (базовый вариант на 2021 год)	Бюджетный прогноз на период до 2036 года (базовый вариант на 2019 – 2024 годы)	Отклонение Бюджетного прогноза от прогноза соц.-эк. развития, %
Производительность труда, темп прироста, %	2,3	2,5	8,7
Инвестиции в основной капитал, темп прироста, %	3,9	6,1	56,4
Доля инвестиций в основной капитал в ВВП, %	18,1	24,2	33,7
Реальные располагаемые доходы населения, темп прироста, %	3,0	2,0	-33,3
Реальная заработная плата, темп прироста, %	2,2	2,4	9,1
Уровень безработицы, %	5,2	4,7	-9,6

В Бюджетном прогнозе, утвержденном в марте 2019 года, **основные параметры** бюджетов бюджетной системы Российской Федерации на 2021 – 2023 годы **отличаются** от аналогичных показателей проекта федерального закона о федеральном бюджете, проектов законов о бюджетах государственных внебюджетных фондов Российской Федерации, прогноза консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации на 2021 год и на плановый период 2022 и 2023 годов.

Так, например, объем доходов федерального бюджета в законопроекте меньше объема доходов, учтенного в Бюджетном прогнозе: в 2021 году - на 2 212,9 млрд. рублей, или на 10,5 %, в 2022 году – на 1 162,5 млрд. рублей, или на 5,3 %, и в 2023 году – на 599,3 млрд. рублей, или на 2,6 %, расходы больше расходов, учтенных в Бюджетном прогнозе: в 2021 году – на 1 494,1 млрд. рублей, или на 7,5 %, в 2022 году – на 742 млрд. рублей, или на 3,5 %, в 2023 году – на 1 106,3 млрд. рублей, или на 4,9 %.

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

3.2. Анализ основных характеристик и показателей проекта федерального бюджета на 2021 год и на плановый период 2022 и 2023 годов, структурных особенностей проекта федерального бюджета на 2021 год и на плановый период 2022 и 2023 годов

3.2.1. Законопроект сформирован на основе базового варианта прогноза социально-экономического развития Российской Федерации на 2021 год и на плановый период 2022 и 2023 годов, предполагающего восстановление и стабилизацию темпов роста ВВП в среднесрочной перспективе на уровне выше 3 % после спада в 2020 году, прогнозируемого на уровне 3,9 % ВВП, сдержанную динамику роста цен на нефть марки «Юралс» (45,3 доллара США за баррель в 2021 году, 46,6 и 47,5 доллара США за баррель в 2022 - 2023

годах соответственно), увеличение индекса потребительских цен с 3,7 % в 2021 году до 4 % в 2022 и 2023 годах.

Проектом федерального бюджета предусматривается **увеличение доли доходов** с 16,2% ВВП в 2021 году до 16,8% ВВП в 2023 году, **снижение доли расходов** с 18,6 % ВВП в 2021 году до 17,8 % ВВП в 2023 году, **снижение дефицита** с 2,4 % ВВП в 2021 году до 1,1 % ВВП в 2023 году. В 2021 – 2023 годах ненефтегазовый дефицит составит 7,6 – 6,7 % ВВП, что выше, чем в 2019 году (5,4 % ВВП).

Нефтегазовые доходы федерального бюджета на 2021 год прогнозируются в объеме 5 987,2 млрд. рублей, **базовые нефтегазовые доходы** – в объеме 6 078,3 млрд. рублей, или **на 91,1 млрд. рублей** больше прогнозируемых нефтегазовых доходов.

В соответствии с Федеральным законом «О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации и установлении особенностей исполнения бюджетов бюджетной системы Российской Федерации в 2021 году» принятом Государственной Думой 30 сентября 2020 года и одобренном Советом Федерации 7 октября 2020 года, **для прогнозирования базовых нефтегазовых доходов** на 2021 год использован **прогноз** объемов добычи и переработки нефти и экспорта топливно-энергетических товаров, **положенный в основу прогноза доходов, утвержденных федеральным законом о федеральном бюджете на 2020 – 2022 годы**, и прогнозируемый на 2021 год обменный курс доллара США по отношению к рублю.

Указанная особенность прогнозирования базовых нефтегазовых доходов обусловлена необходимостью использования прогноза объемов добычи и переработки нефти и экспорта топливно-энергетических товаров, сформированного до заключения многостороннего соглашения (ОПЕК+) по ограничению добычи нефти в целях стабилизации ситуации на мировом рынке нефти в 2021 году.

В связи с изложенным, законопроектом предлагается утвердить в составе основных характеристик федерального бюджета на 2021 год помимо прогнозируемого общего объема доходов федерального бюджета в сумме 18 765,1 млрд. рублей прогнозируемый объем **недополученных** нефтегазовых доходов федерального бюджета в сумме **91,1 млрд. рублей**.

В соответствии с Бюджетным кодексом Российской Федерации к основным характеристикам федерального бюджета относится прогнозируемый в очередном финансовом году и плановом периоде общий объем доходов с выделением прогнозируемого объема **дополнительных нефтегазовых доходов** федерального бюджета.

Соответственно, **при расчете предельного уровня объема расходов применены указанные особенности** прогнозирования базовых нефтегазовых доходов на 2021 год. Кроме того, **расчетный объем**, учитываемый при определении общего объема расходов

федерального бюджета, установленный в пункте 3 статьи 199 Бюджетного кодекса Российской Федерации, увеличен в 2021 году с 585 млрд. рублей до 1 460 млрд. рублей.

Законопроект сформирован с учетом задач по реализации национальных проектов, мероприятий по достижению национальных целей развития, заданных Указом № 474, а также мер, необходимых для обеспечения восстановления экономики и реальных доходов граждан, в целях борьбы с последствиями распространения новой коронавирусной инфекции.

3.2.2. Основные характеристики и показатели федерального бюджета на 2019 - 2020 годы и проекта федерального бюджета на 2021 год и на плановый период 2022 и 2023 годов представлены в следующей таблице.

(млрд. рублей)

Наименование	2019 год (отчет)**		2020 год (закон)*		2020 год (ожидаемая оценка)**		2021 год (прогноз)		2022 год (прогноз)		2023 год (прогноз)	
	млрд. рублей	доля в ВВП, %	млрд. рублей	доля в ВВП, %	млрд. рублей	доля в ВВП, %	млрд. рублей	доля в ВВП, %	млрд. рублей	доля в ВВП, %	млрд. рублей	доля в ВВП, %
ВВП	110 046		113 631		106 974		115 533		124 223		132 822	
Доходы, всего	20 188,8	18,3	20 593,6	18,1	17 852,4	16,7	18 765,1	16,2	20 637,5	16,6	22 262,7	16,8
Нефтегазовые доходы	7 924,3	7,2	7 523,8	6,6	5 127,0	4,8	5 987,2	5,2	6 884,3	5,5	7 489,8	5,6
Ненефтегазовые доходы (без учета нефтегазовых доходов)	12 264,6	11,1	13 069,8	11,5	12 725,4	11,9	12 777,9	11,1	13 753,2	11,1	14 772,9	11,1
Расходы, всего	18 214,5	16,6	19 666,0	17,3	23 734,2	22,2	21 520,1	18,6	21 885,0	17,6	23 671,3	17,8
Процентные расходы	730,8	0,7	897,0	0,8	897,0	0,8	1 203,9	1,0	1 365,1	1,1	1 611,0	1,2
Непроцентные расходы	17 483,7	15,9	18 769,0	16,5	22 837,2	21,3	20 316,2	17,6	20 519,9	16,5	22 060,3	16,6
Ненефтегазовый дефицит	-5 950,0	-5,4	-6 596,2	-5,8	-11 008,8	-10,3	-8 742,2	-7,6	-8 131,8	-6,5	-8 898,4	-6,7
Дефицит «-» (профицит «+»)	1 974,3	1,8	927,6	0,8	-5 881,8	-5,5	-2 755,0	-2,4	-1 247,5	-1,0	-1 408,6	-1,1
Источники финансирования дефицита, всего	-1 974,3	-1,8	-927,6	-0,8	5 881,8	5,5	2 755,0	2,4	1 247,5	1,0	1 408,6	1,1
из них:												
внутренние источники финансирования дефицита	-2 256,9	-2,1	-601,6	-0,5	4 977,0	4,7	2 738,1	2,4	1 391,3	1,1	1 627,8	1,2
из них:												
сальдо государственных заимствований	1 377,6	1,3	1 740,2	1,5	4 500,7	4,2	2 681,6	2,3	2 056,1	1,7	2 400,9	1,8
Использование ФНБ	4,7	0,004	4,5	0,01	342,1	0,3	94,9	0,1	3,8		3,8	
изменение остатков средств на счетах по учету средств федерального бюджета для зачисления дополнительных нефтегазовых доходов в иностранной валюте	1 720,1	1,6	-2 511,0	2,2	0	0,0	0	0,0	-702,7	-0,6	-787,3	-0,6
поступление средств от приватизации	11,5	0,01	11,3	0,01	11,8	0,01	3,6	0,003	3,6	0,003	3,3	0,002
внешние источники финансирования дефицита	289,3	0,3	-326,0	-0,3	-267,7	0,3	16,9	0,01	-143,8	-0,1	-219,2	-0,2

Наименование	2019 год (отчет)**		2020 год (закон)*		2020 год (ожидаемая оценка)**		2021 год (прогноз)		2022 год (прогноз)		2023 год (прогноз)	
	млрд. рублей	доля в ВВП, %	млрд. рублей	доля в ВВП, %	млрд. рублей	доля в ВВП, %	млрд. рублей	доля в ВВП, %	млрд. рублей	доля в ВВП, %	млрд. рублей	доля в ВВП, %
из них:												
сальдо государственных заимствований	260,0	0,2	-133,7	-0,1	-167,7	-0,2	178,9	0,2	35,5	0,03	-22,0	-0,02

* В соответствии с Федеральным законом от 2 декабря 2019 г. № 380-ФЗ «О федеральном бюджете на 2020 год и на плановый период 2021 и 2022 годов» (с изменениями).

** В соответствии с материалами, представленными одновременно с проектом федерального закона «О федеральном бюджете на 2021 год и на плановый период 2022 и 2023 годов».

Проектом федерального бюджета предусматривается снижение **доли доходов** в ВВП в 2021 году по сравнению с 2020 годом (16,7 % ВВП в 2020 году, 16,2 % ВВП в 2021 году) и затем увеличение до 16,6 % ВВП в 2022 году и 16,8 % ВВП в 2023 году, снижение **доли расходов** в ВВП в 2021 и 2022 году по сравнению с предыдущим годом (22,2 % ВВП в 2020 году, 18,6 % ВВП в 2021 году, 17,6 % ВВП в 2022 году) и незначительное увеличение в 2023 году до 17,8 % ВВП, снижение **дефицита** с 2,4 % ВВП в 2021 году до 1,1 % ВВП в 2023 году. В 2021 – 2023 годах **ненефтегазовый дефицит** составит 7,6 – 6,7 % ВВП (в 2019 году – 5,4 % ВВП).

3.2.3. В соответствии с законопроектом **доходы федерального бюджета** составят в 2021 году **18 765,1 млрд. рублей**, что на 3 127,2 млрд. рублей, или на 14,3 %, меньше объема, утвержденного на 2020 год Федеральным законом № 380-ФЗ (с изменениями), в 2022 году - **20 637,5 млрд. рублей**, что на 1 872,4 млрд. рублей, или на 10 %, больше, чем в 2021 году, в 2023 году – **22 262,7 млрд. рублей**, что на 1 625,2 млрд. рублей, или на 7,9 %, больше, чем прогноз поступлений доходов в федеральный бюджет в 2022 году.

По отношению к ВВП доходы будут постепенно сокращаться с 16,7 % ВВП в 2020 году (оценка) до 16,2 % в 2021 году, а затем в плановом периоде постепенно увеличиваться до 16,6 % ВВП в 2022 году и 16,8 % ВВП в 2023 году, превысив на 0,1 процентного пункта показатель 2020 года.

В 2021 году снижение доходов федерального бюджета законопроекта от параметров Федерального закона № 380-ФЗ составляет 3 127,2 млрд. рублей, или 14,3 %, в том числе нефтегазовых доходов – 1 833,2 млрд. рублей, или 23,4 % и **ненефтегазовых доходов** – 1 294,0 млрд. рублей, или 9,2 %.

В 2022 году снижение доходов федерального бюджета законопроекта от параметров Федерального закона № 380-ФЗ составляет 2 176,1 млрд. рублей, или 9,5 %, в том числе нефтегазовых доходов – 987,8 млрд. рублей, или 12,5 %, и **ненефтегазовых доходов** – 1 188,3 млрд. рублей, или 8,0 %.

Структура доходов федерального бюджета в 2019 - 2023 годах представлена в следующей таблице.

(млрд. рублей)

Наименование показателя	2019 год		2020 год				2021 год		2022 год		2023 год	
	отчет	% ВВП	Федеральный закон				прогноз	% ВВП	прогноз	% ВВП	прогноз	% ВВП
			№ 380-ФЗ	№ 380-ФЗ (с изменениями)	оценка	% ВВП						
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13
Доходы, всего	20 188,8	18,3	20 379,4	20 593,6	17 852,4	16,7	18 765,1	16,2	20 637,5	16,6	22 262,7	16,8
в том числе:												
Нефтегазовые доходы	7 924,3	7,2	7 472,2	7 523,8	5 127,0	4,8	5 987,2	5,2	6 884,3	5,5	7 489,8	5,6
Доля нефтегазовых доходов в общем объеме доходов, %	39,3		36,7	36,5	28,7		31,9		33,4		33,6	
НДПИ на углеводородное сырье	5 971,7	5,4	5 979,3	5 783,7	3 823,7	3,6	4 212,8	3,6	5 181,5	4,2	6 041,2	4,5
Вывозные таможенные пошлины на нефть сырую, газ природный, товары, выработанные из нефти	2 276,0	2,1	1 726,1	1 808,2	1 076,5	1,0	1 246,1	1,1	1 180,3	1,0	973,8	0,7
Акциз на нефтяное сырье, направленное на переработку	-424,6		-329,1	-301,2	82,1	0,1	-108,4	-0,1	-217,5	-0,2	-313,2	-0,2
Налог на дополнительный доход от добычи углеводородного сырья	101,1	0,1	95,9	233,1	144,8	0,1	636,7	0,6	740,0	0,6	788,0	0,6
Ненефтегазовые доходы	12 264,5	11,1	12 907,2	13 069,8	12 725,5	11,9	12 777,9	11,1	13 753,2	11,1	14 772,9	11,1
Доля ненефтегазовых доходов в общем объеме доходов, %	60,7		63,3	63,5	71,3		68,1		66,6		66,4	
НДС	7 095,2	6,4	7 492,4	7 573,3	6 841,1	6,4	7 582,8	6,6	8 232,0	6,6	8 943,9	6,7
Налог на прибыль организаций	1 185,0	1,1	1 120,3	1 217,3	987,6	0,9	1 197,8	1,0	1 289,2	1,0	1 383,7	1,0
Акцизы (без нефтегазовых доходов)	1 037,0	0,9	1 085,7	1 086,5	999,6	0,9	1 057,2	0,9	1 004,0	0,8	947,1	0,7
НДПИ (без нефтегазовых доходов)	53,2	0,0	56,6	54,4	50,3	0,0	107,3	0,1	111,1	0,1	114,4	0,1
Таможенные пошлины (без нефтегазовых доходов)	15,3	0,0	19,5	18,3	13,5	0,0	14,3	0,0	15,5	0,0	16,6	0,0
Доходы (операции) по соглашениям между государствами - членами Евразийского экономического союза	710,6	0,6	656,3	665,1	584,9	0,5	701,1	0,6	753,0	0,6	808,0	0,6
Прочие ненефтегазовые доходы	2 168,2	2,0	2 476,3	2 454,9	3 248,5	3,0	2 117,3	1,8	2 348,4	1,9	2 559,3	1,9

В прогнозе доходов на 2021 - 2023 годы учтена корректировка параметров завершения налогового маневра в нефтегазовой отрасли. Доходы в части налога на добычу полезных ископаемых увеличатся за счет поэтапного повышения налога на добычу полезных ископаемых на нефть и газовый конденсат в рамках «завершения налогового маневра» с учетом переходящих платежей (за счет ежегодного изменения повышающего коэффициента к ставке НДПИ), изменения налогового законодательства в части совершенствования льготного налогообложения добычи нефти и предоставления налоговых вычетов, связанных с созданием объектов внешней инфраструктуры на Ванкорском месторождении, предоставления налогового вычета при добыче нефти на Приобском месторождении, изменения поступлений НДПИ и вывозной таможенной пошлины с учетом корректировки параметров режима налога на дополнительный доход от добычи углеводородного сырья (далее – НДД) в части применения корректирующих коэффициентов (Кг), введение повышающего коэффициента к ставкам НДПИ на отдельные виды твердых полезных ископаемых и зачисление НДПИ на указанные полезные ископаемые в федеральный бюджет по нормативу 83 %.

Изменениями законодательства Российской Федерации в части **нефтегазовых доходов** предусматривается:

корректировка параметров «режима НДД», в том числе введение повышающих коэффициентов K_g при расчете НДПИ;

уточнение порядка расчета вывозной таможенной пошлины на нефть, добываемую на участках недр, облагаемых НДД, в связи с корректировкой коэффициента K_g , влияющего на применение освобождения от уплаты вывозной таможенной пошлины;

отмена льгот по НДПИ для вязкой и сверхвязкой нефти, добываемой на участках недр, содержащих нефть вязкостью более 200 мПа*с;

отмена пониженной ставки вывозной таможенной пошлины на сверхвязкую и вязкую нефть, льготной ставки вывозной таможенной пошлины на нефть, экспортируемую с месторождений, указанных в подпункте 4 пункта 5 статьи 3¹ Закона Российской Федерации от 21 мая 1993 г. № 5003-І «О таможенном тарифе»;

перевод в режим НДД месторождений, имеющих льготу по выработанности в НДПИ;

отмена применения при уплате НДПИ коэффициента 0,7 налогоплательщиками, осуществившими за счет собственных средств поиск и разведку разрабатываемых ими месторождений полезных ископаемых или полностью возместившими все расходы государства на поиск и разведку соответствующего количества запасов этих полезных ископаемых;

введение повышающего рентного коэффициента $K_{\text{рента}}$, равного 3,5 к ставкам НДПИ на отдельные виды твердых полезных ископаемых, и зачисление НДПИ на указанные полезные ископаемые в федеральный бюджет по нормативу 83 %.

В 2021 - 2023 годах в структуре нефтегазовых доходов наибольший удельный вес занимают доходы: **в 2021 году** – доходы от уплаты налога на добычу полезных ископаемых (далее – НДПИ) в виде углеводородного сырья (70,4 %) и вывозные таможенные пошлины на газ природный (9,9 %); **в 2022 году** – доходы от уплаты НДПИ в виде углеводородного сырья (75,3 %) и вывозные таможенные пошлины на газ природный (11,3 %); **в 2023 году** – доходы от уплаты НДПИ в виде углеводородного сырья (80,7 %) и вывозные таможенные пошлины на газ природный (11,8 %).

В 2021 году прогнозируется увеличение нефтегазовых доходов относительно оценки 2020 года в процентах к ВВП с 4,8 % до 5,2 %, в 2022 году по сравнению с 2021 годом - с 5,2 % до 5,5 %, в 2023 году по сравнению с 2022 годом - с 5,5 % до 5,6 % на фоне постепенного повышения прогноза цены нефть марки «Юралс» (с 45,3 доллара США за баррель в 2021 году до 47,5 доллара США за баррель к 2023 году) и ожидаемого роста объемов добычи углеводородного сырья со второго полугодия 2022 года (после выполнения обязательств по их снижению в рамках соглашения ОПЕК+).

Базовые нефтегазовые доходы в **2021 году** составят 6 078,3 млрд. рублей, при этом образуются недополученные нефтегазовые доходы в объеме 91,1 млрд. рублей, в **2022 году** базовые нефтегазовые доходы – 6 181,6 млрд. рублей, дополнительные нефтегазовые доходы – 702,7 млрд. рублей, в **2023 году** базовые нефтегазовые доходы – 6 702,5 млрд. рублей, дополнительные нефтегазовые доходы – 787,3 млрд. рублей. Базовые нефтегазовые доходы рассчитаны на основании базовой цены на нефть – 43,3, 44,2 и 45 долларов США за баррель в 2021 – 2023 годах соответственно.

Доля **нефтегазовых доходов** в 2020, 2021, 2022 и 2023 годах в общем объеме доходов федерального бюджета прогнозируется в размере 28,7 %, 31,9 %, 33,4 % и 33,6 % соответственно, **ненефтегазовых доходов** – 71,3 %, 68,1 %, 66,6 % и 66,4 % соответственно.

В части ненефтегазовых доходов в 2021 – 2023 годах их доля по отношению к ВВП будет составлять 11,1 % ежегодно.

Прогнозируемое увеличение ненефтегазовых доходов связано с ростом поступлений основных налогов (НДС, налог на прибыль организаций), в основном за счет роста ВВП в номинальном выражении, расширения налоговой базы, повышения качества администрирования, при росте сумм налоговых вычетов по внешнеэкономической деятельности, увеличения объемов и изменения структуры импорта, роста курса доллара США по отношению к рублю, восстановления прибыли прибыльных организаций после ее значительного снижения в 2020 году на фоне карантинных мер, а также увеличение поступлений налога на прибыль организаций за счет внесения изменений в ряд соглашений об избежании двойного налогообложения между Правительством Российской Федерации и другими государствами.

Изменениями законодательства Российской Федерации в части **ненефтегазовых доходов** предусматривается:

внесение изменений в ряд соглашений об избежании двойного налогообложения между Правительством Российской Федерации и другими государствами;

переход к дополнительному обложению повышенного дохода физических лиц, введение НДФЛ с доходов в виде процентов по вкладам и зачисление соответствующих дополнительных доходов от уплаты НДФЛ в федеральный бюджет;

отмена освобождения от налогообложения налогом на добавленную стоимость операций по реализации исключительных прав на программы для электронных вычислительных машин, баз данных, не включенные в реестр российского программного обеспечения;

ускоренная индексация (на 20 %) специфической и минимальной ставок акцизов на табачную продукцию, никотиносодержащие жидкости, табак, потребляемый путем нагревания, электронные системы доставки никотина, устройства для нагревания табака в

2021 году. Индексация соответствующих ставок на уровень инфляции ежегодно в 2022 - 2023 годах. Увеличение адвалорной ставки до 16 процентов;

индексация ставок акцизов на отдельные подакцизные товары в 2023 году (на алкогольную продукцию, на спирт этиловый и спиртосодержащую продукцию, автомобили легковые, нефтепродукты, за исключением прямогонного бензина, бензол, параксилол, ортоксилол, средние дистилляты, авиационный керосин) с учетом уровня прогнозируемой инфляции;

введение с 1 января 2022 года «обратного» акциза на этан и сжиженные углеводородные газы;

уточнение с 2021 года порядка расчета ставки акциза на средние дистилляты (применение при расчете ставки акциза значения Ддт, определенного для второго месяца, предшествующего месяцу налогового периода) и исключение из состава средних дистиллятов мазута.

В 2021 - 2023 годах в структуре ненефтегазовых доходов наибольший удельный вес будут занимать доходы от уплаты налога на добавленную стоимость: 59,3 %, 59,9 % и 60,5 % соответственно.

Структура основных налоговых и неналоговых доходов федерального бюджета на 2020 - 2023 годы представлена в следующей таблице.

Основные виды доходов	2020 год			Прогноз		
	Федеральный закон		оценка			
	№ 380-ФЗ	№ 380-ФЗ с изменениями		2021 год	2022 год	2023 год
1	2	3	4	5	6	7
Налог на прибыль организаций	5,5	5,9	5,5	6,4	6,2	6,2
Налог на добавленную стоимость	36,8	36,8	38,3	40,4	39,9	40,2
Акцизы	3,7	3,8	6,1	5,1	3,8	2,8
Налог на добычу полезных ископаемых	29,6	28,3	21,7	23,0	25,6	27,7
Таможенные пошлины	8,6	8,9	6,1	6,7	5,8	4,4
Доходы (операции) по соглашениям между государствами - членами Евразийского экономического союза	3,2	3,2	3,3	3,7	3,6	3,6
Прочие доходы	12,6	13,1	19,0	14,7	15,0	15,0

Основную долю доходов федерального бюджета в 2021, 2022 и 2023 годах будут составлять доходы от уплаты налога на добавленную стоимость (40,4 %, 39,9 % и 40,2 % соответственно), налога на добычу полезных ископаемых (23 %, 25,6 % и 27,7 % соответственно), таможенные пошлины (6,7 %, 5,8 % и 4,4 % соответственно).

3.2.3.1. При расчете прогнозируемого объема доходов федерального бюджета на 2021 год и на плановый период 2022 и 2023 годов учтены **изменения законодательства** Российской Федерации и нормативных правовых актов Правительства Российской Федерации, вводимые и планируемые к введению в действие с 1 января 2021 года.

Поступление дополнительных доходов ожидается за счет принятия ряда мер по их мобилизации (модификация параметров режима НДС, актуализация параметров предоставления льгот нефтегазовому сектору, повышение НДС на ряд прочих полезных ископаемых (многокомпонентные руды, руды черных и цветных металлов), повышение ставки акциза на табачную продукцию, переход к дополнительному обложению повышенного дохода физических лиц, введение НДС с доходов в виде процентов по вкладам и зачисление соответствующих дополнительных доходов от уплаты НДС в федеральный бюджет, изменение законодательства в части налога на прибыль организаций за счет внесения изменений в соглашения об избежании двойного налогообложения между Правительством Российской Федерации и другими государствами).

Информация об изменениях законодательства Российской Федерации и нормативных правовых актов Правительства Российской Федерации представлена в приложении № 2 к подразделу 3 Заключения.

Совокупный эффект указанных изменений в законодательство Российской Федерации и нормативные правовые акты Правительства Российской Федерации для доходов федерального бюджета **в 2021 году составит 590,0 млрд. рублей (0,51 % к ВВП), в 2022 году – 732,0 млрд. рублей (0,59 % к ВВП), в 2023 году – 706,7 млрд. рублей (0,53 % к ВВП).**

3.2.3.1.1. Изменения в части нефтегазовых доходов предусмотрены законопроектом № 1023276-7 «О внесении изменений в главы 25⁴ и 26 части второй Налогового кодекса Российской Федерации», законопроектом № 1023277-7 «О внесении изменений в главу 26 части второй Налогового кодекса Российской Федерации» и законопроектом № 1023275-7 «О внесении изменений в статью 3¹ Закона Российской Федерации «О таможенном тарифе» (приняты Государственной Думой 30 сентября 2020 года и одобрены Советом Федерации 7 октября 2020 года).

Однако сведений о влиянии указанных изменений на поступления **по налогу на прибыль организаций** в части сумм, зачисляемых в федеральный бюджет (приложение 2 к пояснительной записке законопроекта), **не приведено.**

Влияние изменений законодательства на формирование поступлений по налогу на прибыль отмечено только в части внесения изменений в ряд соглашений об избежании двойного налогообложения между Правительством Российской Федерации и другими государствами.

Следует отметить, что по запросу Счетной палаты представлена оценка изменения поступления доходов в бюджеты субъектов Российской Федерации в 2021 - 2023 годах в части влияния на налог на прибыль (с учетом спецрежимов) снижения страховых взносов для субъектов малого или среднего предпринимательства, которая оценивается в сумме 40,2

млрд. рублей дополнительных поступлений ежегодно, а влияние на налог на прибыль изменений в части налогообложения добычи нефти и руд оценивается в сумме 47,6 млрд. рублей снижения доходов бюджетов субъектов Российской Федерации ежегодно.

При подготовке проекта федерального бюджета принятые и планируемые к принятию изменения законодательства Российской Федерации должны быть учтены в прогнозе социально-экономического развития Российской Федерации.

Прогноз социально-экономического развития Российской Федерации на 2021 - 2023 годы (письмо Минэкономразвития России от 11 сентября 2020 года) и проекты федеральных законов в части налогообложения добычи нефти и руд были одобрены на заседании Правительства Российской Федерации 16 сентября 2020 года.

При этом в уточненном прогнозе социально-экономического развития Российской Федерации на 2021 - 2023 годы, который представлен в составе материалов к законопроекту, прогноз объема прибыли прибыльных организаций на 2021 - 2023 годы не был изменен и соответствует аналогичным показателям прогноза социально-экономического развития Российской Федерации, одобренного 16 сентября 2020 года.

Таким образом, изменения законодательства Российской Федерации в части налогообложения добычи нефти и руд не отражены в прогнозе социально-экономического развития Российской Федерации на 2021 - 2023 годы, а значит, и в соответствующей корректировке (снижении) объема прибыли прибыльных организаций, которая применяется для определения объема прибыли для целей налогообложения.

Сумма рисков недопоступления налога на прибыль организаций в федеральный бюджет с учетом данного фактора в 2021 - 2023 годах составляет 8,4 млрд. рублей ежегодно.

Кроме того, анализ факторов, влияющих на поступление доходов от уплаты налога на прибыль организаций, приведенных в пояснительной записке к законопроекту, показал, что в расчете прогноза доходов на 2022 и 2023 годы не учтено предусмотренное действующим законодательством прекращение с 2022 года действия ограничения по уменьшению налоговой базы на сумму убытков, полученных в предыдущих налоговых периодах, более чем на 50 %, что может привести к уменьшению налоговой базы по налогу на прибыль в 2022 и 2023 годах. До настоящего времени вопрос о продлении действия указанной нормы не решен и его проработка указана в числе актуальных вопросов налогообложения на перспективу в Основных направлениях бюджетной, налоговой и таможенно-тарифной политики на 2021 год и плановый период 2022 и 2023 годов. Отказ от применения данного ограничения может привести к **рискам непоступления налога на прибыль организаций в прогнозируемом объеме в 2022 и 2023 годах.**

3.2.3.1.2. В пояснительной записке к проекту федерального закона о федеральном бюджете на 2021 год и плановый период 2022 и 2023 годов учтены поступления от

перечисления дохода, полученного Банком России от продажи обыкновенных акций ПАО «Сбербанк России» в 2021 году в размере 200 млрд. рублей, которое будет возможно только в случае внесения изменений в Федеральный закон от 18 марта 2020 г. № 49-ФЗ «О перечислении части доходов, полученных Центральным банком Российской Федерации от продажи обыкновенных акций публичного акционерного общества «Сбербанк России». Проект федерального закона № 1027753-7 внесен в Государственную Думу 30 сентября 2020 года и в настоящее время проходит этап предварительного рассмотрения. Расчет прогноза указанных доходов в материалах к законопроекту не представлен.

3.2.3.1.3. В законопроекте учтено планируемое изменение законодательства в части перехода к дополнительному обложению **налогом на доходы физических лиц** повышенного дохода физических лиц и зачислением в федеральный бюджет.

Законопроектом № 1022669-7 «О внесении изменений в часть вторую Налогового кодекса Российской Федерации в части налогообложения доходов физических лиц, превышающих 5 миллионов рублей за налоговый период», разработанным во исполнение поручения Президента Российской Федерации от 8 июля 2020 г. № Пр-1081 и направленным на создание дополнительного источника финансовых средств на лечение детей с тяжелыми жизнеугрожающими и хроническими заболеваниями, в том числе редкими (орфанными) заболеваниями, предусмотрено установление налоговой ставки по НДФЛ в размере 15 % в отношении части дохода физического лица, превышающей 5 млн. рублей в год. Проект федерального закона внесен в Государственную Думу 17 сентября 2020 года и до настоящего времени не рассмотрен в первом чтении.

Дополнительные поступления в федеральный бюджет за счет применения повышенной ставки НДФЛ в 2021 году прогнозируются в объеме 60,0 млрд. рублей, в 2022 году – 64,1 млрд. рублей, в 2023 году – 68,6 млрд. рублей.

3.2.3.1.4. В законопроекте учтены изменения, предусмотренные законом «О внесении изменений в часть вторую Налогового кодекса Российской Федерации в части введения обратного акциза на этан, сжиженные углеводородные газы и инвестиционного коэффициента, применяемого при определении размера обратного акциза на нефтяное сырье» (принят Государственной Думой 23 сентября 2020 года и одобрен Советом Федерации 7 октября 2020 года).

Введение акциза на этан, направляемый на переработку, и акциза на сжиженный углеводородный газ, направляемый на переработку, направлено на развитие нефтегазохимического комплекса Российской Федерации путем создания стимулирующих налоговых условий для сжиженных углеводородных газов в целях производства товаров нефтегазохимии, а также для выделения и переработки этана в нефтегазохимическую продукцию. Указанным законопроектом акциз устанавливается в отношении переработчиков

этана и сжиженного углеводородного газа и дает право на налоговый вычет по акцизам с повышающим коэффициентом при условии введения ими новых производственных мощностей по переработке этана и сжиженного углеводородного газа в эксплуатацию после 1 января 2022 года (проектной мощностью по сырью не менее 300 тыс. тонн этана в год) или обязательного осуществления новых инвестиций в объекты основных средств, вводимых в эксплуатацию в период с 1 января 2022 года по 31 декабря 2027 года, в размере не менее 65 млрд. рублей, по заключенному с Минэнерго России соглашению о создании новых мощностей и (или) модернизации (реконструкции) действующих мощностей по производству товаров, являющихся продукцией нефтехимии.

Учитывая изложенное, в части **акциза на этан**, направляемый на переработку, и **акциза на сжиженный углеводородный газ**, направляемый на переработку, по мнению Счетной палаты, **необходимо рассмотреть возможность их включения в состав нефтегазовых доходов.**

В законопроекте учтены изменения, предусмотренные вышеуказанным законом, которым предусматривается ускоренная индексация в 2021 году (на 20 %) специфической и минимальной ставок акцизов на табачную продукцию. В 2022 - 2023 годах предусмотрена индексация соответствующих ставок на 4 % ежегодно. Также увеличится адвалорная ставка до 16 %.

По мнению Счетной палаты, потенциал роста ставки акциза на табачные изделия близок к исчерпанию. Следует отметить, что примерно с 2016 года темп роста налоговой ставки по акцизам на табак превышает темп роста поступлений по акцизам на табачную продукцию, а следовательно, существенное увеличение ставки может не привести к желаемому приросту поступлений.

Кроме того, **рост ставок акцизов на табачные изделия приведет к росту объема контрафактной продукции**, ввозимой в основном из стран ЕАЭС, где ставка акциза на табачные изделия ниже.

3.2.3.1.5. В части **НДПИ** следует отметить, что в представленных расчетах прогноза поступлений отсутствуют сведения об изменениях, предусмотренных законопроектом № 1004965-7 «О внесении изменений в статью 342 части второй Налогового кодекса Российской Федерации в части налогообложения многокомпонентных комплексных руд, добываемых на территории Красноярского края». Проект внесен в Государственную Думу 11 августа 2020 года и в настоящее время проходит этап предварительного рассмотрения.

Указанным законопроектом предлагается снизить налоговую ставку по НДПИ в отношении многокомпонентной комплексной руды с содержанием никеля не более 0,5 %, добываемой на участках недр, расположенных полностью или частично на территории Красноярского края, с 730 рублей за 1 тонну многокомпонентной комплексной руды до 140

рублей. При этом многокомпонентная комплексная руда без содержания меди, никеля и металлов платиновой группы сейчас облагается по ставке 270 рублей.

В финансово-экономическом обосновании указано, что при разработке месторождения с запасами руды в объеме 342 млн. тонн за период 2024 - 2046 годов доходы федерального бюджета составят 135,8 млрд. рублей, однако сведения о влиянии законопроекта на доходы федерального бюджета в период 2021 - 2023 годов не приведены.

Учитывая снижение ставки и вступление в силу норм законодательства с 1 января 2021 года, он может оказать влияние на доходы федерального бюджета начиная с 2021 года.

3.2.3.1.6. В части повышения ставок платы за пользование природными ресурсами отмечаем, что до настоящего времени Счетная палата не располагает проектом изменений в постановление Правительства Российской Федерации от 22 мая 2007 г. № 310 «О ставках платы за единицу объема лесных ресурсов и ставках платы за единицу площади лесного участка, находящегося в федеральной собственности», которым, как указано в пояснительной записке, предусматривается изменение ставок платы за использование лесов в части уточнения разряда такс для лесного участка исходя из расстояния от центра лесного участка до автодороги при транспортировке автомобильным транспортом, введения коэффициентов к ставкам платы в зависимости от ликвидного запаса древесины на 1 га и удаленности лесного участка от доступных автомобильных дорог с твердым покрытием при осуществлении рекреационной деятельности в лесах.

3.2.3.2. В прогнозе доходов на трехлетний период использован общий принцип расчета – направление на выплату дивидендов не менее 50 % чистой прибыли акционерных обществ по Международным стандартам финансовой отчетности (МСФО).

При прогнозировании дивидендов ряда компаний были учтены отдельные решения и корректировки. В частности, учтено решение о постепенном доведении доли чистой прибыли крупнейшей газовой компании, направляемой на выплату дивидендов, до 50 % к 2022 году (в 2021 году расчет осуществлен исходя из 40 %), а также корректировке до уровня порядка 37 % доли чистой прибыли крупнейшей кредитной организации, направляемой на выплату дивидендов, с учетом выплат по привилегированным акциям (в рамках ФНБ и АСВ).

3.2.4. Объем расходов федерального бюджета в 2021 году составит 21 520,1 млрд. рублей и по сравнению с 2020 годом (ожидаемая оценка исполнения) **уменьшится на 2 214,1 млрд. рублей**, или на 9,3 % (в реальном выражении - на 12,6 %), в 2022 году – **21 885,0 млрд. рублей** и по сравнению с предыдущим годом увеличится **на 364,9 млрд. рублей**, или на 1,7 % (в реальном выражении уменьшится на 2,2 %), включая условно утвержденные расходы в объеме 547,1 млрд. рублей, в 2023 году - **23 671,3 млрд. рублей** и по сравнению с предыдущим годом увеличится **на 1 786,3 млрд. рублей**, или на 8,2 % (в

реальном выражении - на 4 %), включая условно утвержденные расходы в объеме 1 183,6 млрд. рублей.

По сравнению с предыдущим бюджетным циклом расходы федерального бюджета в 2021 году увеличены на 329,2 млрд. рублей, или на 1,6 %, в 2022 году уменьшены на 555,9 млрд. рублей, или на 2,5 %.

Расчет общего объема расходов федерального бюджета на 2021 - 2023 годы осуществлен в соответствии с требованиями пункта 3 статьи 199 Бюджетного кодекса Российской Федерации (бюджетное правило) и представлен в следующей таблице.

(млрд. рублей)			
Показатель	2021 год	2022 год	2023 год
Общий объем расходов федерального бюджета – всего	21 520,1	21 885,0	23 671,3
1. Базовые нефтегазовые доходы	6 078,3	6 181,6	6 702,5
2. Ненефтегазовые доходы	12 777,9	13 753,2	14 772,9
3. Расходы на обслуживание государственного долга	1 203,9	1 365,1	1 611,0
4. Расчетный объем (первичный структурный баланс <i>(при базовой цене на нефть)</i>)	1 460,0	585,0	585,0

3.2.4.1. Структура расходов федерального бюджета на 2019 – 2023 годы по отношению к общей сумме расходов федерального бюджета и объему валового внутреннего продукта по разделам классификации расходов бюджетов представлена в следующей таблице.

(млрд. рублей)					
Наименование	2019 год (отчет)	2020 год (оценка)	2021 год (проект)	2022 год (проект)	2023 год (проект)
<i>ВВП, млрд. рублей</i>	<i>110 046</i>	<i>106 974</i>	<i>115 533</i>	<i>124 223</i>	<i>132 822</i>
Расходы, всего *	18 214,4	23 734,2	21 520,1	21 337,6	22 487,7
<i>в % ВВП</i>	<i>16,6</i>	<i>22,2</i>	<i>18,6</i>	<i>17,2</i>	<i>16,9</i>
в том числе:					
Общегосударственные вопросы	1 363,5	3 639,1	1 582,8	1 458,5	1 617,2
<i>прирост к предыдущему году, млрд. рублей</i>	<i>106,4</i>	<i>2 275,6</i>	<i>-2 056,3</i>	<i>-124,3</i>	<i>158,7</i>
<i>прирост к предыдущему бюджетному циклу, млрд. рублей</i>		<i>2 130,9</i>	<i>-2,3</i>	<i>-167,6</i>	
<i>в % к итогу</i>	<i>7,5</i>	<i>15,3</i>	<i>7,4</i>	<i>6,8</i>	<i>7,2</i>
<i>в % ВВП</i>	<i>1,2</i>	<i>3,4</i>	<i>1,4</i>	<i>1,2</i>	<i>1,2</i>
Национальная оборона	2 997,4	3 308,9	3 113,2	3 231,7	3 257,5
<i>прирост к предыдущему году, млрд. рублей</i>	<i>170,4</i>	<i>311,4</i>	<i>-195,7</i>	<i>118,5</i>	<i>25,8</i>
<i>прирост к предыдущему бюджетному циклу, млрд. рублей</i>		<i>221,9</i>	<i>-119,6</i>	<i>-87,4</i>	
<i>в % к итогу</i>	<i>16,5</i>	<i>13,9</i>	<i>14,5</i>	<i>15,1</i>	<i>14,5</i>
<i>в % ВВП</i>	<i>2,7</i>	<i>3,1</i>	<i>2,7</i>	<i>2,6</i>	<i>2,5</i>
Национальная безопасность и правоохранительная деятельность	2 083,2	2 359,1	2 456,7	2 408,9	2 544,5
<i>прирост к предыдущему году, млрд. рублей</i>	<i>111,6</i>	<i>275,9</i>	<i>97,6</i>	<i>-47,8</i>	<i>135,6</i>
<i>прирост к предыдущему бюджетному циклу, млрд. рублей</i>		<i>-71,3</i>	<i>19,6</i>	<i>-58,5</i>	
<i>в % к итогу</i>	<i>11,4</i>	<i>9,9</i>	<i>11,4</i>	<i>11,3</i>	<i>11,3</i>
<i>в % ВВП</i>	<i>1,9</i>	<i>2,2</i>	<i>2,1</i>	<i>1,9</i>	<i>1,9</i>

Наименование	2019 год (отчет)	2020 год (оценка)	2021 год (проект)	2022 год (проект)	2023 год (проект)
Национальная экономика	2 827,1	3 190,7	3 326,6	3 004,2	3 119,7
<i>прирост к предыдущему году, млрд. рублей</i>	425,0	363,6	135,9	-322,4	115,5
<i>прирост к предыдущему бюджетному циклу, млрд. рублей</i>		528,8	489,3	-232,7	
<i>в % к итогу</i>	15,5	13,4	15,5	14,1	13,9
<i>в % ВВП</i>	2,6	3,0	2,9	2,4	2,3
Жилищно-коммунальное хозяйство	282,1	384,0	322,2	296,1	417,3
<i>прирост к предыдущему году, млрд. рублей</i>	133,3	101,9	-61,8	-26,1	121,2
<i>прирост к предыдущему бюджетному циклу, млрд. рублей</i>		123,2	13,9	-106,4	
<i>в % к итогу</i>	1,5	1,6	1,5	1,4	1,9
<i>в % ВВП</i>	0,3	0,4	0,3	0,2	0,3
<i>прирост к ФЗ № 380-ФЗ, млрд. рублей</i>					
Охрана окружающей среды	197,6	301,7	335,7	358,1	382,7
<i>прирост к предыдущему году, млрд. рублей</i>	81,6	104,2	34,0	22,4	24,7
<i>прирост к предыдущему бюджетному циклу, млрд. рублей</i>		-38,6	-77,1	-84,6	
<i>в % к итогу</i>	1,1	1,3	1,6	1,7	1,7
<i>в % ВВП</i>	0,2	0,3	0,3	0,3	0,3
Образование	826,5	1 011,2	1 082,7	1 052,1	1 094,8
<i>прирост к предыдущему году, млрд. рублей</i>	103,9	184,7	71,5	-30,6	42,7
<i>прирост к предыдущему бюджетному циклу, млрд. рублей</i>		28,8	-40,5	-37,4	
<i>в % к итогу</i>	4,5	4,3	5,0	4,9	4,9
<i>в % ВВП</i>	0,8	0,9	0,9	0,8	0,8
Культура, кинематография	122,4	144,9	135,1	125,0	121,6
<i>прирост к предыдущему году, млрд. рублей</i>	27,5	22,5	-9,8	-10,1	-3,4
<i>прирост к предыдущему бюджетному циклу, млрд. рублей</i>		0,5	1,4	0,3	
<i>в % к итогу</i>	0,67	0,61	0,63	0,59	0,54
<i>в % ВВП</i>	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1
Здравоохранение	713,0	1 264,7	1 129,4	1 134,8	1 100,9
<i>прирост к предыдущему году, млрд. рублей</i>	175,7	551,7	-135,3	5,4	-33,9
<i>прирост к предыдущему бюджетному циклу, млрд. рублей</i>		186,8	60,4	56,3	
<i>в % к итогу</i>	3,9	5,3	5,2	5,3	4,9
<i>в % ВВП</i>	0,6	1,2	1,0	0,9	0,8
Социальная политика	4 882,8	5 767,1	5 594,5	5 762,1	6 073,9
<i>прирост к предыдущему году, млрд. рублей</i>	301,0	884,3	-172,6	167,6	311,8
<i>прирост к предыдущему бюджетному циклу, млрд. рублей</i>		671,0	242,3	528,7	
<i>в % к итогу</i>	26,8	24,3	26,0	27,0	27,0
<i>в % ВВП</i>	4,4	5,4	4,8	4,6	4,6
Физическая культура и спорт	81,4	74,4	65,3	63,8	53,9
<i>прирост к предыдущему году, млрд. рублей</i>	17,4	-7,0	-9,1	-1,5	-9,9
<i>прирост к предыдущему бюджетному циклу, млрд. рублей</i>		-0,3	2,0	-0,9	
<i>в % к итогу</i>	0,4	0,3	0,3	0,3	0,2
<i>в % ВВП</i>	0,1	0,1	0,06	0,05	0,04
Средства массовой информации	103,5	101,2	102,8	102,2	102,4
<i>прирост к предыдущему году, млрд. рублей</i>	15,1	-2,3	1,6	-0,6	0,2
<i>прирост к предыдущему бюджетному циклу, млрд. рублей</i>		6,4	29,0	28,7	
<i>в % к итогу</i>	0,6	0,4	0,5	0,5	0,5

Наименование	2019 год (отчет)	2020 год (оценка)	2021 год (проект)	2022 год (проект)	2023 год (проект)
<i>в % ВВП</i>	<i>0,1</i>	<i>0,1</i>	<i>0,1</i>	<i>0,1</i>	<i>0,1</i>
Обслуживание государственного и муниципального долга	730,8	897,0	1 203,9	1 365,1	1 611,0
<i>прирост к предыдущему году, млрд. рублей</i>	<i>-75,2</i>	<i>166,2</i>	<i>306,9</i>	<i>161,2</i>	<i>245,9</i>
<i>прирост к предыдущему бюджетному циклу, млрд. рублей</i>		<i>0</i>	<i>166,8</i>	<i>209,4</i>	
<i>в % к итогу</i>	<i>4,0</i>	<i>3,8</i>	<i>5,6</i>	<i>6,4</i>	<i>7,2</i>
<i>в % ВВП</i>	<i>0,7</i>	<i>0,8</i>	<i>1,0</i>	<i>1,1</i>	<i>1,2</i>
Межбюджетные трансферты общего характера бюджетам бюджетной системы Российской Федерации	1 003,1	1 290,3	1 069,2	975,1	990,4
<i>прирост к предыдущему году, млрд. рублей</i>	<i>-92,3</i>	<i>287,1</i>	<i>-221,1</i>	<i>-94,1</i>	<i>15,3</i>
<i>прирост к предыдущему бюджетному циклу, млрд. рублей</i>		<i>280,1</i>	<i>73,6</i>	<i>-29,0</i>	
<i>в % к итогу</i>	<i>5,5</i>	<i>5,4</i>	<i>5,0</i>	<i>4,6</i>	<i>4,4</i>
<i>в % ВВП</i>	<i>0,9</i>	<i>1,2</i>	<i>0,9</i>	<i>0,8</i>	<i>0,7</i>

* Общий объем расходов федерального бюджета на 2022 и 2023 годы указан без учета условно утверждаемых расходов (не распределенных в плановом периоде в соответствии с классификацией расходов бюджетов бюджетных ассигнований) в объеме 547,1 млрд. рублей и 1 183,6 млрд. рублей соответственно.

Наибольшее увеличение расходов в 2021 году в номинальном выражении по сравнению с 2020 годом предусматривается на обслуживание государственного долга – 306,9 млрд. рублей (47,3 % общей суммы увеличения), национальную экономику – 135,9 млрд. рублей (21,2 % общей суммы увеличения), национальную безопасность и правоохранительную деятельность – 97,6 млрд. рублей (15 % общей суммы увеличения).

Наибольшее уменьшение расходов в 2021 году в номинальном выражении по сравнению с 2020 годом предусматривается на общегосударственные вопросы – (-) 2 056,3 млрд. рублей (71,8 % общей суммы уменьшения), межбюджетные трансферты общего характера бюджетам бюджетной системы Российской Федерации – (-) 221,1 млрд. рублей (7,7 % общей суммы уменьшения), национальную оборону – (-) 195,7 млрд. рублей (6,8 % общей суммы уменьшения).

В 2022 – 2023 годах расходы на национальную оборону, охрану окружающей среды, обслуживание государственного долга **будут иметь тенденцию к росту**, а на культуру и кинематографию, физическую культуру и спорт – **к снижению**. Расходы на общегосударственные вопросы, национальную безопасность и правоохранительную деятельность, жилищно-коммунальное хозяйство, образование, социальную политику, средства массовой информации, межбюджетные трансферты общего характера бюджетам бюджетной системы Российской Федерации при снижении в 2022 году по сравнению с 2021 годом увеличиваются в 2023 году. Расходы на здравоохранение при увеличении в 2022 году по сравнению с 2021 годом снижаются в 2023 году.

Следует отметить, что **существенных изменений функциональной структуры расходов федерального бюджета на 2021 – 2023 годы не произошло.**

В структуре расходов федерального бюджета по разделам классификации расходов бюджетов в 2021 – 2023 году **наибольший объем** расходов, как и в предыдущие годы, будут составлять расходы на социальную политику с тенденцией к снижению в плановом периоде (4,8 % ВВП в 2021 году, 4,6 % ВВП в 2022 и 2023 годах).

Расходы на образование планируются на 2021 год на уровне 2020 года (0,9 % ВВП), на 2022 - 2023 годы **снижаются до 0,8 % ВВП**. Расходы на здравоохранение планируются на 2021 год на уровне 1 % ВВП, что на 0,2 процентного пункта ниже, чем в 2020 году, в плановом периоде 2022 - 2023 годов **снижаются до 0,9 - 0,8 % ВВП**. Доля расходов на национальную оборону в 2021 - 2023 годах планируется с ежегодным снижением на 0,1 процентного пункта с 2,7 % ВВП в 2021 году до 2,5 % ВВП в 2023 году.

К 2023 году планируется повышение суммарной доли расходов на национальную оборону, национальную безопасность и правоохранительную деятельность в общем объеме расходов с 23,8 % в 2020 году до 25,8 % в 2023 году, или на 2 процентных пункта.

По итогам 2019 года отмечен **самый низкий уровень исполнения расходов федерального бюджета за последние 12 лет (94,2 %)**. Объем неисполненных бюджетных ассигнований составил **1 120,97 млрд. рублей**. При этом наибольший объем **неисполненных** бюджетных назначений установлен по разделам бюджетной классификации **«Национальная экономика» (252,2 млрд. рублей), «Национальная оборона» (236,0 млрд. рублей), «Общегосударственные вопросы» (233,1 млрд. рублей).**

Счетная палата отмечает, что законопроектом на 2021 год **планируется увеличение расходов** федерального бюджета по сравнению с показателями исполнения за 2019 год по разделу «Национальная экономика» - на 499,6 млрд. рублей, или на 17,7 %, по разделу «Национальная оборона» - на 115,8 млрд. рублей, или на 3,9 %, по разделу «Общегосударственные вопросы» - на 219,2 млрд. рублей, или на 16,1 %.

При этом **увеличение** расходов на 2021 год по сравнению с показателями на 2020 год, утвержденными Федеральным законом № 380-ФЗ (с изменениями), по разделу **«Национальная экономика»** планируется в объеме 664,7 млрд. рублей, или 25 %, по разделу **«Национальная оборона»** - 26,2 млрд. рублей, или 0,8 %, по разделу **«Общегосударственные вопросы»** - 74,6 млрд. рублей, или 4,9 %.

Уровень исполнения расходов по указанным разделам по состоянию на 1 октября 2020 года составляет 51,1 %, 66,1 % и 31,9 % соответственно при уровне исполнения в целом расходов федерального бюджета 63,2 %.

При этом уровень исполнения расходов по указанным разделам за аналогичный период 2019 года составлял 49,5 %, 62,8 % и 52,3 % соответственно при уровне исполнения в целом расходов федерального бюджета 62,4 %.

3.2.4.2. Структура расходов федерального бюджета на 2019 – 2023 годы по отношению к общей сумме расходов федерального бюджета и объему валового внутреннего продукта по группам видов расходов классификации расходов бюджетов представлена в следующей таблице.

(млрд. рублей)					
Наименование вида расходов	2019 год (отчет)	2020 год (сводная бюджетная роспись по состоянию на 01.09.2020)	2021 год (проект)	2022 год (проект)	2023 год (проект)
<i>ВВП, млрд. рублей</i>	<i>110 046</i>	<i>106 974</i>	<i>115 533</i>	<i>124 223</i>	<i>132 822</i>
Расходы, всего *	18 214,5	23 734,2	21 520,1	21 337,9	22 487,7
<i>в % ВВП</i>	<i>16,6</i>	<i>22,2</i>	<i>18,6</i>	<i>17,2</i>	<i>16,9</i>
в том числе:					
Расходы на выплаты персоналу в целях обеспечения выполнения функций государственными (муниципальными) органами, казенными учреждениями, органами управления государственными внебюджетными фондами (ВР 100)	2 981,8	3 138,8	3 107,7	3 189,5	3 314,5
<i>в % к итогу</i>	<i>16,4</i>	<i>13,2</i>	<i>14,4</i>	<i>14,9</i>	<i>14,7</i>
<i>в % ВВП</i>	<i>2,7</i>	<i>2,9</i>	<i>2,7</i>	<i>2,6</i>	<i>2,5</i>
Закупка товаров, работ и услуг для обеспечения государственных (муниципальных) нужд (ВР 200)	3 667,2	4 055,6	3 582,3	3 815,3	3 801,7
<i>в % к итогу</i>	<i>20,1</i>	<i>17,1</i>	<i>16,6</i>	<i>17,9</i>	<i>16,9</i>
<i>в % ВВП</i>	<i>3,3</i>	<i>3,8</i>	<i>3,1</i>	<i>3,1</i>	<i>2,9</i>
Социальное обеспечение и иные выплаты населению (ВР 300)	1 100,6	1 126,8	1 111,9	740,8	910,8
<i>в % к итогу</i>	<i>6,0</i>	<i>4,7</i>	<i>5,2</i>	<i>3,5</i>	<i>4,1</i>
<i>в % ВВП</i>	<i>1,0</i>	<i>1,1</i>	<i>1,0</i>	<i>0,6</i>	<i>0,7</i>
Капитальные вложения в объекты государственной (муниципальной) собственности (ВР 400)	854,0	995,2	865,9	848,0	847,1
<i>в % к итогу</i>	<i>4,7</i>	<i>4,2</i>	<i>4,0</i>	<i>4,0</i>	<i>3,8</i>
<i>в % ВВП</i>	<i>0,8</i>	<i>0,9</i>	<i>0,7</i>	<i>0,7</i>	<i>0,6</i>
Межбюджетные трансферты (ВР 500)	5 817,7	7 549,2	6 629,1	7 102,7	7 360,4
<i>в % к итогу</i>	<i>31,9</i>	<i>31,8</i>	<i>30,8</i>	<i>33,3</i>	<i>32,7</i>
<i>в % ВВП</i>	<i>5,3</i>	<i>7,1</i>	<i>5,7</i>	<i>5,7</i>	<i>5,5</i>
Предоставление субсидий бюджетным, автономным учреждениям и иным некоммерческим организациям (ВР 600)	1 454,1	1 634,5	1 580,2	1 624,3	1 671,2
<i>в % к итогу</i>	<i>8,0</i>	<i>6,9</i>	<i>7,3</i>	<i>7,6</i>	<i>7,4</i>
<i>в % ВВП</i>	<i>1,3</i>	<i>1,5</i>	<i>1,4</i>	<i>1,3</i>	<i>1,3</i>
Обслуживание государственного (муниципального) долга (ВР 700)	730,8	897,0	1 203,9	1 365,1	1 611,0
<i>в % к итогу</i>	<i>4,0</i>	<i>3,8</i>	<i>5,6</i>	<i>6,4</i>	<i>7,2</i>
<i>в % ВВП</i>	<i>0,7</i>	<i>0,8</i>	<i>1,0</i>	<i>1,1</i>	<i>1,2</i>
Иные бюджетные ассигнования (ВР 800)	1 608,4	4 337,2	3 439,0	2 652,2	2 971,1
<i>в % к итогу</i>	<i>8,8</i>	<i>18,3</i>	<i>16,0</i>	<i>12,4</i>	<i>13,2</i>
<i>в % ВВП</i>	<i>1,5</i>	<i>4,1</i>	<i>3,0</i>	<i>2,1</i>	<i>2,2</i>

* Общий объем расходов федерального бюджета на 2022 и 2023 годы указан без учета условно утверждаемых расходов (не распределенных в плановом периоде в соответствии с классификацией расходов бюджетов бюджетных ассигнований) в объеме соответственно 547,1 млрд. рублей и 1 183,6 млрд. рублей.

Увеличение расходов в 2021 году по сравнению с 2020 годом предусматривается по группе видов расходов «Обслуживание государственного (муниципального) долга» (ВР 700) – 306,9 млрд. рублей, или на 34,2 %.

Наибольшее уменьшение расходов в 2021 году по сравнению с 2020 годом в номинальном выражении предусматривается по группам видов расходов «Межбюджетные трансферты» (ВР 500) – 920,1 млрд. рублей (36,5 % общей суммы уменьшения) и «Иные бюджетные ассигнования» (ВР 800) – 898,1 млрд. рублей (35,6 % общей суммы уменьшения).

К 2023 году по сравнению с 2020 годом **снижается удельный вес** в процентах к ВВП по всем группам видов расходов, кроме расходов на обслуживание государственного (муниципального) долга (рост с 0,8 до 1,2 процентного пункта).

Следует отметить, что по итогам исполнения федерального бюджета за 2019 год наблюдается значительный рост остатков, подлежащих использованию в 2020 году на те же цели, объем которых составил 823,8 млрд. рублей, из них на исполнение обязательств по оплате заключенных государственных контрактов на поставку товаров, выполнение работ, оказание услуг, подлежащих в соответствии с условиями этих государственных контрактов оплате в отчетном году, – 348,6 млрд. рублей; финансовое обеспечение реализации национальных проектов (программ), комплексного плана модернизации и расширения магистральной инфраструктуры – 148,2 млрд. рублей.

Законопроектом планируется **увеличение объема контрактруемых расходов** (открытая часть) на 87,4 млрд. рублей по сравнению с показателем исполнения за 2019 год, или на 3,8 %, который составит в 2021 году 2 403,5 млрд. рублей с дальнейшим увеличением в 2023 году до 2 499,1 млрд. рублей. При этом уровень исполнения указанных расходов по состоянию на 1 сентября 2020 года составил 49,6 %, что на 6,3 процентного пункта ниже среднего уровня исполнения расходов федерального бюджета в целом.

Финансовое обеспечение реализации национальных проектов (программ), комплексного плана модернизации и расширения магистральной инфраструктуры (открытая часть) планируется с **увеличением** на 644,0 млрд. рублей по сравнению с показателем исполнения за 2019 год, или на 40,2 %, и составит в 2021 году 2 245,8 млрд. рублей с дальнейшим увеличением в 2023 году до 2 780,5 млрд. рублей. При этом уровень исполнения указанных расходов по состоянию на 1 сентября 2020 года составил 48,4 %, что на 7,5 процентного пункта ниже среднего уровня исполнения расходов федерального бюджета в целом.

3.2.4.3. Структура расходов федерального бюджета на 2019 – 2023 годы по отношению к общей сумме расходов федерального бюджета (открытая часть) по главным

распорядителям средств федерального бюджета представлена в приложении № 3 к подразделу 3 Заключения.

Ведомственной структурой расходов федерального бюджета на 2021 год (открытая часть) наибольшие объемы бюджетных ассигнований установлены по **Минфину России, Минобороны России и МВД России**, которые в целом по указанным главным распорядителям в 2021 году составят **57,1 %** общего объема бюджетных ассигнований.

В целом бюджетные ассигнования на 2021 год предусматриваются **93 главным распорядителям**.

Увеличение объемов бюджетных ассигнований на 2021 год по сравнению с 2020 годом **более чем на 10 %** предусматривается **по 4 главным распорядителям, по 6 главным распорядителям – более чем на 20 %**, из них по ФСО России – в 1,7 раза, Минцифры России – в 1,4 раза.

По итогам 2019 года отмечен **низкий уровень кассового исполнения по Министерству просвещения Российской Федерации** - 82,0 % (169 450,0 млн. рублей). По состоянию на **1 сентября 2020 года** также отмечается **низкий уровень кассового исполнения – 34,9 %** (96 487,0 млн. рублей). Вместе с тем законопроектом предусматривается **увеличение бюджетных ассигнований** относительно Федерального закона № 380-ФЗ (с изменениями) на **103 725,7 млн. рублей, или на 40,9 %**. Следует отметить, что в законопроекте предусматриваются бюджетные ассигнования на предоставление субсидии на организацию бесплатного горячего питания обучающихся, получающих начальное общее образование в государственных и муниципальных образовательных организациях, в сумме 59 249,6 млн. рублей, однако за **8 месяцев 2020 года расходы по указанной субсидии не осуществлялись**.

Кроме того, отмечается **низкий уровень кассового исполнения по консолидированной субсидии на модернизацию инфраструктуры общего образования** в отдельных субъектах Российской Федерации (2019 год – 4 377,7 млн. рублей, или 81,2 %, за 8 месяцев 2020 года – 2060,5 млн. рублей, или 29,9 %). Вместе с тем законопроектом предусматривается **увеличение бюджетных ассигнований на предоставление указанной субсидии** на 615,2 млн. рублей, или **на 16,2 %**.

По итогам 2019 года отмечен **низкий уровень кассового исполнения по Министерству цифрового развития, связи и массовых коммуникаций Российской Федерации** - 77,1 % (57 649,7 млн. рублей). По состоянию на **1 сентября 2020 года** отмечается также **низкий уровень кассового исполнения – 16,5 %** (12 342,1 млн. рублей). Вместе с тем законопроектом предусматривается **увеличение бюджетных ассигнований** относительно сводной бюджетной росписи на 1 сентября 2020 года на **29 505,2 млн. рублей**,

или на 39,5 %, до 104 212,7 млн. рублей. Увеличение расходов отмечается **в основном на финансовое обеспечение федеральных проектов национальной программы «Цифровая экономика Российской Федерации»** в рамках госпрограммы «Информационное общество» (на 25 273,3 млн. рублей, или на 38,7 %) при низком кассовом исполнении за 2019 год (49 963,1 млн. рублей, или 74,9 %) и за 8 месяцев 2020 года (6 848,4 млн. рублей, или 10,5 %).

Уменьшение бюджетных ассигнований на 2021 год по сравнению с 2020 годом предусматривается **по 64 главным распорядителям. Более чем на 10 % уменьшаются** объемы бюджетных ассигнований **по 42 главным распорядителям**, из них по Федеральному казначейству – на 75,7 %, Ростуризму – на 50,8 %, Россвязи – на 39,2 %, Роскомнадзору – на 39,0 %.

3.2.4.4. Структура расходов федерального бюджета на 2019 – 2023 годы по отношению к общей сумме расходов федерального бюджета и объему валового внутреннего продукта по направлениям реализации государственных программ Российской Федерации¹ (открытая часть) представлена в следующей таблице.

(млрд. рублей)					
Наименование направления	2019 год (отчет)	2020 год (сводная бюджетная роспись по состоянию на 01.09.2020)	2021 год (проект)	2022 год (проект)	2023 год (проект)
Итого расходы федерального бюджета (открытая часть)	15 196,3	20 223,3	18 312,0	18 146,6	19 229,6
Итого по госпрограммам (открытая часть)	11 201,0	16 375,1	13 477,5	13 937,8	14 815,4
I. Новое качество жизни (10 программ)	2 631,5	4 488,2	3 924,4	3 912,5	4 113,3
% к общему объему расходов по госпрограммам (открытая часть)	23,5	27,4	29,1	28,1	27,8
% к ВВП	2,4	4,2	3,4	3,1	3,1
II. Инновационное развитие и модернизация экономики (19 программ)	3 274,6	4 095,4	3 727,0	4 033,5	4 106,8
% к общему объему расходов по госпрограммам (открытая часть)	29,2	25,0	27,7	28,9	27,7
% к ВВП	3,0	3,8	3,2	3,2	3,1
III. Обеспечение национальной безопасности (5 программ)	2 398,8	2 499,1	2 680,4	2 747,5	3 003,7
% к общему объему расходов по госпрограммам (открытая часть)	21,4	15,2	19,9	19,7	20,3
% к ВВП	2,2	2,3	2,3	2,2	2,3
IV. Сбалансированное региональное развитие (6 программ)	1 172,3	1 464,0	1 108,3	1 124,5	1 215,2
% к общему объему расходов по госпрограммам (открытая часть)	10,5	8,9	8,2	8,1	8,2
% к ВВП	1,1	1,4	1,0	0,9	0,9
V. Эффективное государство (3 программы)	1 723,8	3 842,9	2 037,4	2 119,7	2 376,4
% к общему объему расходов по госпрограммам (открытая часть)	15,4	23,4	15,1	15,2	16,0
% к ВВП	1,6	3,6	1,8	1,7	1,8

¹ Перечень госпрограмм предусматривает их группировку по 5 направлениям реализации: «Новое качество жизни»; «Инновационное развитие и модернизация экономики»; «Обеспечение национальной безопасности»; «Сбалансированное региональное развитие»; «Эффективное государство».

В законопроекте на 2021 год предусматривается увеличение бюджетных ассигнований (открытая часть) по сравнению с показателями сводной бюджетной росписи на 1 сентября 2020 года по направлению «Обеспечение национальной безопасности» - на 181,2 млрд. рублей, или на 7,3 %.

На 2021 год уменьшение бюджетных ассигнований по сравнению с 2020 годом предусматривается по 4 направлениям. Наибольшее уменьшение расходов предусматривается по направлению «Новое качество жизни» - на 563,8 млрд. рублей, или на 12,6 %.

Анализ предусмотренных законопроектом бюджетных ассигнований свидетельствует об **изменении структуры** расходов по всем направлениям. Так, **доля направления «Обеспечение национальной безопасности» (открытая часть) в общем объеме расходов по госпрограммам увеличивается с 15,2 % в 2020 году до 20,3 % в 2023 году, или на 5,1 процентного пункта.**

В структуре расходов по направлениям доля расходов по направлению «Сбалансированное региональное развитие» (открытая часть) в общем объеме расходов по госпрограммам уменьшается с 8,9 % в 2020 году до 8,2 % в 2023 году, или на 0,7 процентного пункта.

По направлению «Новое качество жизни» (открытая часть) доля расходов в 2021 году по сравнению с 2020 годом увеличивается на 1,7 процентного пункта (до 29,1 %) с дальнейшей тенденцией к снижению до 27,8 % в 2023 году; по направлению «Инновационное развитие и модернизация экономики» (открытая часть) доля расходов в 2022 году по сравнению с 2020 годом увеличивается на 3,9 процентного пункта (до 28,9 %) с дальнейшей тенденцией к снижению до 27,7 % в 2023 году.

По направлению «Эффективное государство» (открытая часть) доля расходов в 2021 году по сравнению с 2020 годом уменьшается на 8,3 процентного пункта (до 15,1 %) с дальнейшей тенденцией к увеличению до 16,0 % в 2023 году.

Наибольший объем расходов будут составлять расходы по направлению «Новое качество жизни» (открытая часть) (4,2 % ВВП в 2020 году, 3,4 % ВВП в 2021 году, 3,1 % ВВП в 2022 - 2023 годах).

Расходы по направлению «Инновационное развитие и модернизация экономики» (открытая часть) планируются в объеме 3,8 % ВВП в 2020 году, 3,2 % ВВП в 2021 – 2022 годах, 3,1 % ВВП в 2023 году.

Доля расходов по направлению «Обеспечение национальной безопасности» (открытая часть) планируются практически на уровне 2020 года (2,3 % ВВП в 2020 – 2021 годах, 2,2 % ВВП в 2022 году, 2,3% ВВП в 2023 году).

3.2.4.5. По итогам реализации госпрограмм в 2019 году Счетной палатой проведена оценка их эффективности по утвержденной Правительством Российской Федерации методике (без учета применения особенностей), согласно которой **7 госпрограмм соответствуют низкому уровню эффективности.**

Информация о расходах федерального бюджета на 2019 – 2023 годы по государственным программам Российской Федерации (открытая часть), которым, по оценке Счетной палаты, присвоен низкий уровень эффективности в 2019 году, представлена в следующей таблице.

(млрд. рублей)					
Наименование направления/госпрограммы	2019 год (отчет)	2020 год (сводная бюджетная роспись по состоянию на 01.09.2020)	2021 год (проект)	2022 год (проект)	2023 год (проект)
Итого расходы федерального бюджета (открытая часть)	15 196,3	20 223,3	18 312,0	18 146,6	19 229,6
Итого по госпрограммам по госпрограммам (открытая часть)	11 201,0	16 389,7	13 477,5	13 937,8	14 815,4
<i>из них</i>					
Обеспечение доступным и комфортным жильем и коммунальными услугами граждан Российской Федерации	195,1	274,4	236,6	241,1	312,4
Содействие занятости населения	63,7	145,0	136,0	92,9	93,7
Экономическое развитие и инновационная экономика	148,6	399,5	180,1	171,6	190,4
Развитие промышленности и повышение ее конкурентоспособности	357,8	499,1	478,2	550,9	568,0
Информационное общество	218,4	237,2	270,4	323,5	300,5
Развитие Северо-Кавказского федерального округа	14,6	13,6	17,3	13,8	13,8
Социально-экономическое развитие Республики Крым и г. Севастополя	92,1	126,2	76,1	82,3	150,1

В законопроекте на 2021 год предусматривается **увеличение** бюджетных ассигнований (открытая часть) по сравнению с показателями сводной бюджетной росписи на 1 сентября 2020 года **по 2 госпрограммам**, которым, по указанной выше оценке Счетной палаты, присвоен **низкий уровень эффективности в 2019 году**. Так, расходы по госпрограмме «Информационное общество» увеличиваются на 33,3 млрд. рублей, или на 14,0 %, по госпрограмме «Развитие Северо-Кавказского федерального округа» - на 3,7 млрд. рублей, или на 26,8 %.

Увеличение бюджетных ассигнований по госпрограмме «Информационное общество» в 2021 году по сравнению с 2020 годом связано с финансовым обеспечением деятельности АНО «Общественное телевидение России», АО «Первый канал», ФГУП «Российская телевизионная и радиовещательная сеть», АНО «ТВ-Новости» (на 23,7 млрд. рублей), на

создание автономной некоммерческой организацией по развитию цифровых проектов в сфере общественных связей и коммуникаций «Диалог Регион» (на 4,9 млрд. рублей), на развитие и функционирование информационных систем, эксплуатируемых ФСО России и МВД России, а также по контролю за оборотом оружия и управлению охранными услугами (на 6,5 млрд. рублей)

Увеличение расходов по госпрограмме «Развитие Северо-Кавказского федерального округа» связано с реализацией мероприятий подпрограммы «Развитие туризма в Северо-Кавказском федеральном округе», а именно на предоставление субсидии акционерному обществу «Курорты Северного Кавказа» на осуществление функций по управлению туристско-рекреационными особыми экономическими зонами (1,0 млрд. рублей), создание всесезонного туристско-рекреационного комплекса «Мамисон» в составе туристско-рекреационной особой экономической зон (2,3 млрд. рублей), обеспечение условий реализации мероприятий по развитию туризма (0,9 млрд. рублей).

Уменьшение бюджетных ассигнований (открытая часть) на 2021 год по сравнению с показателями сводной бюджетной росписи на 1 сентября 2020 года предусматривается **по 5 госпрограммам**, которым, по оценке Счетной палаты, присвоен **низкий уровень эффективности в 2019 году**. Наибольшее уменьшение расходов предусматривается по госпрограмме «Экономическое развитие и инновационная экономика» - на 219,4 млрд. рублей, или на 54,9 %, по госпрограмме «Социально-экономическое развитие Республики Крым и г. Севастополя» - на 50,1 млрд. рублей, или на 39,7 %.

3.2.4.6. В проекте федерального бюджета на 2021 – 2023 годы предусмотрено резервирование бюджетных ассигнований по виду расходов 870 «Резервные средства». Объемы резервирования (открытая часть) в 2021 году составят 1 535,4 млрд. рублей, или 7,1 % общего объема расходов федерального бюджета, в 2022 году – 739,1 млрд. рублей, или 3,4 %, в 2023 году – 860,3 млрд. рублей, или 3,6 %, соответственно.

При этом по **сравнению с предыдущим бюджетным циклом** (без учета Федерального закона № 52-ФЗ) резервные средства в **2021 году увеличены** на 1 000,8 млрд. рублей, или **в 2,9 раза**, в **2022 году увеличены** на 116,7 млрд. рублей, или **в 1,2 раза**.

Объемы резервирования, предусмотренные в проекте федерального бюджета на 2021 год, больше объемов резервных средств, предусмотренных на 2020 год в проекте федерального закона «О федеральном бюджете на 2020 год и на плановый период 2021 и 2022 годов», внесенном в Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации на 1 125,1 млрд. рублей, или в 3,7 раз (в 2020 году – 410,3 млрд. рублей, или 2,1 % общего объема расходов федерального бюджета). Наибольшее увеличение объемов резервных средств связано с резервированием бюджетных ассигнований на реализацию

мероприятий проекта Общенационального плана действий, обеспечивающих восстановление занятости и доходов населения, рост экономики и долгосрочные структурные изменения (далее – проект общенационального плана действий) (в 2021 году – 666,9 млрд. рублей, в 2022 году – 90,9 млрд. рублей, в 2023 году – 140 млрд. рублей).

Направления резервирования средств федерального бюджета в 2021 – 2023 годах представлены в приложении № 4 к подразделу 3 Заключения.

Счетная палата отмечает, что ежегодно значительный объем зарезервированных средств в ходе исполнения федерального бюджета не перераспределяется. Так, в 2019 году объем нераспределенных зарезервированных бюджетных ассигнований (открытая часть) составил 54,5 млрд. рублей (без учета средств резервных фондов) и увеличился по сравнению с 2018 годом на 9 % (2018 год – 49,97 млрд. рублей).

Резервный фонд Правительства Российской Федерации планировался на 2020 год в объеме 10,0 млрд. рублей, на 2021 год планируется в объеме 113,3 млрд. рублей, на 2022 – 2023 годы – 13,3 млрд. рублей ежегодно, резервный фонд Президента Российской Федерации на 2021– 2023 годы планируется в объеме 9 млрд. рублей ежегодно.

Следует отметить, что в ходе контрольного мероприятия Минфином России **не представлены расчеты и обоснования в потребности зарезервированных средств по национальному проекту «Экология».**

3.2.5. Законопроектом на 2021 год предусматривается дефицит в объеме (-) 2 755,0 млрд. рублей, Федеральным законом № 380-ФЗ предусматривался профицит на 2021 год в размере 701,4 млрд. рублей.

При этом законопроектом предусматривается сокращение дефицита федерального бюджета с 2,4 % ВВП в 2021 году ((-) 2 755,0 млрд. рублей) до 1,1 % ВВП в 2023 году ((-) 1 408,6 млрд. рублей).

Первичный структурный баланс (при расчете доходов исходя из базовой цены на нефть, нефтегазовых доходов и расходов на обслуживание государственного долга) составит (-) 1 460,0 млрд. рублей в 2021 году и (-) 585,0 млрд. рублей в 2022 и 2023 годах, то есть 1,3 %; 0,5 % и 0,4 % ВВП соответственно.

Источники внутреннего финансирования дефицита федерального бюджета в 2021 году составят 2 738,1 млрд. рублей, внешнего финансирования дефицита федерального бюджета – 16,9 млрд. рублей, в 2022 году – 1 391,3 млрд. рублей и (-) 143,8 млрд. рублей соответственно, в 2023 году – 1 627,8 млрд. рублей и (-) 219,2 млрд. рублей соответственно.

Основным источником финансирования дефицита федерального бюджета в 2021 – 2023 годах будут выступать государственные внутренние заимствования Российской Федерации.

Предусмотрено **уменьшение объемов внутренних заимствований** в 2022 году на 23,3 % по сравнению с 2021 годом, **увеличение объемов внутренних заимствований** в 2023 году на 16,8 % по сравнению с 2022 годом), при этом **операции обмена не планируются.**

Сальдо по государственным ценным бумагам в 2021 году составит 2 681,6 млрд. рублей, что на 941,4 млрд. рублей, или **на 60,8 %, больше утвержденного показателя 2020 года** (1 740,2 млрд. рублей), в 2022 году – 2 056,1 млрд. рублей и в 2023 году – 2 400,9 млрд. рублей.

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

Кроме того, следует отметить, что Федеральным законом «О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации, отдельные законодательные акты Российской Федерации и установлении особенностей исполнения федерального бюджета в 2021 году», принятым Государственной Думой 30 сентября 2020 года и одобренным Советом Федерации 7 октября 2020 года, Правительству Российской Федерации **по аналогии с 2020 годом предоставляется право осуществлять государственные внутренние (внешние) заимствования Российской Федерации и предоставлять государственные гарантии Российской Федерации с превышением показателей верхнего предела долга и соответствующих программ.**

Объемы внешних заимствований по сравнению с 2020 годом незначительно увеличатся и составят в 2021 году 217,2 млрд. рублей, в 2022 году – 219,3 млрд. рублей, в 2023 году – 221,4 млрд. рублей, что на 1,9 % больше значения 2021 года.

По-прежнему **отмечается низкий уровень** запланированного показателя «Средства от **продажи акций** и иных форм участия в капитале, находящихся в федеральной собственности». Так, общий объем указанных поступлений в 2021 – 2023 годах составит 10,5 млрд. рублей, из них в 2021 – 2022 годах запланировано 3,6 млрд. рублей ежегодно, в **2023 году – 3,3 млрд. рублей.** Объем поступлений от приватизации на 2021 и 2023 годы **значительно ниже исполнения указанного показателя за последние 11 лет.**

Следует отметить, что несмотря на поддержанное Минфином России предложение Счетной палаты об **установлении сроков утверждения программы приватизации федерального имущества, сопоставимых со сроками формирования проекта федерального бюджета** на соответствующий финансовый год и на плановый период,

соответствующие изменения в Правила разработки прогнозного плана (программы) приватизации федерального имущества и внесении изменений в Правила подготовки и принятия решений об условиях приватизации федерального имущества, утвержденные постановлением Правительства Российской Федерации от 26 декабря 2005 г. № 806, **не внесены.**

Динамика средств Фонда национального благосостояния (ФНБ) в 2019 – 2023 годах представлена в приложении № 5 к подразделу 3 Заключения.

В 2021 году в связи с образованием недополученных нефтегазовых доходов федерального бюджета средства Фонда национального благосостояния **в объеме 91,1 млрд. рублей** планируется использовать **на финансирование дефицита** федерального бюджета и бюджета Пенсионного фонда Российской Федерации. В 2022 – 2023 годах использование средств Фонда национального благосостояния на сбалансированность федерального бюджета и бюджета Пенсионного фонда Российской Федерации **не предусматривается.**

Использование средств Фонда национального благосостояния на софинансирование формирования пенсионных накоплений застрахованных лиц, уплативших дополнительные страховые взносы на накопительную пенсию, рассчитывается в размере **3,8 млрд. рублей ежегодно.**

В 2022 - 2023 годах **запланировано приобретение** иностранной валюты за счет дополнительных нефтегазовых доходов на сумму, эквивалентную **702,7 млрд. рублей и 787,3 млрд. рублей**, которая в дальнейшем планируется направить в соответствующих объемах на пополнение Фонда национального благосостояния в 2023 и 2024 годах.

С учетом указанного пополнения, а также курсовой разницы объем ФНБ к концу 2021 года составит 12 487,3 млрд. рублей, или 10,8 % ВВП, к концу 2021 года – 12 638,2 млрд. рублей, или 10,2 % ВВП, к концу 2022 года – 13 474,4 млрд. рублей, или 10,1 % ВВП.

Ликвидная часть ФНБ составит к концу 2021 года **8 238,2 млрд. рублей, или 7,1 % ВВП**, к концу 2022 года – 8 402,1 млрд. рублей, или 6,8 % ВВП, к концу 2023 года – 9 252,7 млрд. рублей, или 7 % ВВП.

При этом согласно абзацу второму пункта 4¹ статьи 96¹¹ Бюджетного кодекса Российской Федерации размещение средств ФНБ в иные финансовые активы, за исключением средств, размещенных на депозитах и банковских счетах в Банке России, и паев указанных инвестиционных фондов, допускается в объемах, не приводящих к снижению на конец очередного финансового года и (или) первого года планового периода и (или) второго года планового периода объема средств ФНБ, размещенных на депозитах и банковских счетах в Банке России, менее 7 % объема валового внутреннего продукта,

указанного в федеральном законе о федеральном бюджете на очередной финансовый год и плановый период.

Объем средств ФНБ, размещенных на счетах в Банке России, превышающий 7 % прогнозируемого объема ВВП, по расчетам, составит на конец 2021 года 150,9 млн. рублей, или 0,1 % объема ВВП на 2021 год.

Таким образом, объем средств ФНБ, **размещенных в разрешенные финансовые активы (кроме счетов в Банке России), в абсолютном выражении существенным образом не меняется** и запланирован к концу 2020 года в объеме 4 250,5 млрд. рублей, к концу 2021 года – 4 249,1 млрд. рублей, к концу 2022 года – 4 236,2 млрд. рублей, к концу 2023 года – 4 221,8 млрд. рублей. При этом **по отношению к ВВП объем средств ФНБ, размещенных в разрешенные финансовые активы, уменьшится с 4 % ВВП к концу 2020 года и до 3,2 % ВВП к концу 2023 года.**

В связи с осуществлением **существенных государственных внутренних заимствований в 2021 - 2023 годах** предусматривается увеличение **государственного долга Российской Федерации** в эквиваленте **с 20 398,6 млрд. рублей (19,1 % ВВП) в 2020 году до 28 407,4 млрд. рублей (21,3 % ВВП) в 2023 году, или на 8 008,8 млрд. рублей (39,3 %), в основном за счет увеличения государственного внутреннего долга Российской Федерации с 15 492,7 млрд. рублей (14,5 % ВВП) в 2020 году до 22 946,9 млрд. рублей (17,3 % ВВП) в 2023 году, или на 7 454,2 млрд. рублей (48,1 %).**

Следует отметить, что в предыдущие годы Минфином России безопасный уровень объема государственного долга оценивался в размере менее 20 % ВВП (согласно Основным направлениям бюджетной, налоговой и таможенно-тарифной политики на 2019 год и на плановый период 2020 и 2021 годов, на 2020 год и на плановый период 2021 и 2022 годов, а также в пояснительных записках к проектам федеральных законов о федеральном бюджете на указанный период).

В сводной информации по государственной программе Российской Федерации «Управление государственными финансами и регулирование финансовых рынков» на 2020 - 2023 годы, прилагаемой к проекту паспорта в документах и материалах, представленной одновременно с законопроектом, **показатель эффективности «Государственный долг Российской Федерации по отношению к валовому внутреннему продукту, не более»** предусматривается в размере **20 % ежегодно.**

При этом согласно материалам к законопроекту в период 2021 – 2023 годов планируемый объем государственного долга **ежегодно превышает указанное пороговое значение.**

Основные используемые в мировой практике показатели, характеризующие степень долговой устойчивости, применительно к Российской Федерации в 2021 – 2023 годах приведены в следующей таблице.

Наименование показателя	2021 год	2022 год	2023 год	Критерий (индикативные значения)
Государственный долг Российской Федерации, % ВВП	20,4	20,8	21,4	< 50 %
Доля государственного внутреннего долга в общем объеме государственного долга Российской Федерации, %	77,8	79,3	80,8	> 50 %
Доля расходов на обслуживание государственного долга в общем объеме расходов федерального бюджета, %	5,6	6,2	6,8	< 10 %
Отношение годовой суммы платежей по погашению и обслуживанию государственного долга к доходам федерального бюджета, %	11,9	12,7	11,8	< 10 %
Отношение государственного долга Российской Федерации к доходам федерального бюджета, %	125,5	125,4	127,6	< 250 %
Отношение государственного внешнего долга Российской Федерации к годовому объему экспорта товаров и услуг, %	19,5	18,5	17,6	< 220 %

Анализ данных показывает, что такие показатели, как отношение государственного долга к ВВП, доля расходов на обслуживание государственного долга в общем объеме расходов федерального бюджета, отношение государственного долга к доходам федерального бюджета, даже с учетом роста их значений в 2021 - 2023 годах не превышают пороговых значений. В то же время коэффициент, характеризующий отношение годовой суммы платежей по погашению и обслуживанию государственного долга к доходам федерального бюджета, согласно параметрам законопроекта в 2021 - 2023 годах **превышает пороговый уровень**.

Существенно увеличиваются бюджетные ассигнования федерального бюджета на **обслуживание государственного долга** - с 879,0 млрд. рублей (0,8 % ВВП) в 2020 году до **1 611,0 млрд. рублей** (1,2 % ВВП) в 2023 году. **Доля расходов на обслуживание государственного долга** в общем объеме расходов федерального бюджета вырастет с **4 %** в 2020 году до **6,8 %** в 2023 году (с учетом условно утвержденных расходов).

3.3. Основные параметры консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации на 2021 - 2023 годы представлены в следующей таблице.

(млрд. рублей)

Наименование	2019 год			2020 год			2021 год (прогноз)	2022 год (прогноз)	2023 год (прогноз)	2023 год в % к оценке 2020 года
	прогноз*	отчет	% откло- нения	прогноз*	оценка	% откло- нения				
Доходы – всего	12 338,5	13 572,3	110	14 122,1	13 630,2	96,5	14 348,0	15 036,0	16 020,0	117,5
в том числе:										
налоговые и неналоговые доходы	10 243,2	10 992,9	107,3	11 569,6	10 161,2	87,8	11 498,3	12 272,4	13 138,1	129,3
в % к доходам	83	81		81,9	74,5		80,1	81,6	82	
межбюджетные трансферты из федерального бюджета	2 095,3	2 387,2	113,9	2 552,4	3 469,0	135,9	2 849,7	2 763,6	2 881,9	83,1

Наименование	2019 год			2020 год			2021 год (прогноз)	2022 год (прогноз)	2023 год (прогноз)	2023 год в % к оценке 2020 года
	прогноз*	отчет	% откло- нения	прогноз*	оценка	% откло- нения				
<i>в % к доходам</i>	<i>17</i>	<i>17,6</i>		<i>18,1</i>	<i>25,5</i>		<i>19,9</i>	<i>18,4</i>	<i>18</i>	
Расходы - всего	12 495,2	13 567,6	108,6	14 098,9	14 511,6	102,9	14 761,5	15 256,5	16 048,4	110,6
Дефицит (-)/Профицит (+)	-156,7	4,7		23,2	-881,4		-413,6	-220,5	-28,4	

*Прогнозы основных параметров консолидированного бюджета Российской Федерации, представленные к законопроекту о федеральном бюджете на соответствующий финансовый год и плановый период.

Анализ прогноза основных параметров консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации на 2021 - 2023 годы свидетельствует о положительной динамике доходов и расходов указанных бюджетов по сравнению с показателями 2020 года.

Доходы консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации на 2021 год прогнозируются на 5,3 % больше оценки доходов в 2020 году, на 2022 год – на 4,8 % больше, чем в 2021 году, на 2023 год – на 6,5 % больше, чем в 2022 году.

При этом в 2021 - 2023 годах прогнозируются незначительный рост доли налоговых и неналоговых доходов консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации в ВВП с 9,5 % в 2020 году до 9,9 % в 2023 году (в 2021 году – 10 %, в 2022 и 2023 годах – 9,9 % соответственно). Доля налоговых и неналоговых доходов в общем объеме доходов увеличивается с 74,5 % в 2020 году до 82 % в 2023 году.

По сравнению с показателями 2020 года **межбюджетные трансферты** из федерального бюджета в 2021 году **сократятся** на 17,9 %, что связано в основном с выделением в 2020 году дополнительных средств межбюджетных трансфертов на проведение мероприятий по профилактике и устранению последствий распространения коронавирусной инфекции, а также на поддержку граждан и бизнеса, в 2022 году по сравнению с 2021 годом межбюджетные трансферты снизятся на 3 %, в 2023 году по сравнению с 2022 годом **увеличатся** на 4,3 %.

В 2021 - 2023 годах планируется снижение доли межбюджетных трансфертов в доходах консолидированных бюджетах субъектов Российской Федерации с 19,9 % до 18 %.

Необходимо отметить, что тенденция их сокращения к последнему году планового периода планируется ежегодно, но в силу объективно складывающейся экономической ситуации и нестабильности бюджетов субъектов Российской Федерации и муниципальных образований объемы предоставляемых межбюджетных трансфертов в течение финансового года вынужденно увеличиваются, что свидетельствует о недооценке ситуации на этапе планирования.

Расходы консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации на 2021 год прогнозируются на 1,7 % больше оценки расходов в 2020 году, на 2022 год – на 3,4 % больше, чем в 2021 году, на 2023 год – на 5,2 % больше, чем в 2022 году (с ростом на

10,8 % к 2020 году). В процентах к ВВП расходы консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации уменьшатся с 13,6 % в 2020 году до 12,8 % в 2021 году с последующим сокращением до 12,1 % в 2023 году.

Расходы консолидированных бюджетов Российской Федерации в 2020 - 2023 годах увеличатся в целом на 10,6 %. Однако их доля в расходах бюджетов бюджетной системы Российской Федерации сократится по сравнению с 2020 годом (13,6 %) на 1,5 процентного пункта и составит в 2023 году 12,1 %.

При планировании объема расходных обязательств консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации учитывается оценка исполнения в 2020 году, уточненный прогноз макроэкономических показателей социально-экономического развития и следующие факторы: сохранение в 2021 – 2023 годах установленных указами Президента Российской Федерации целевых показателей повышения оплаты труда работников в сфере образования, здравоохранения, культуры, социального обслуживания; индексация в 2022 -2023 годах на прогнозный уровень инфляции фондов оплаты труда категорий работников бюджетной сферы, которые не попадают под действие указов; повышение уровня минимального размера оплаты труда до величины прожиточного минимума трудоспособного населения; ежегодная индексация на уровень инфляции расходов на социальное обеспечение населения; ежегодное изменение объемов целевых межбюджетных трансфертов, предоставляемых из федерального бюджета; реализация национальных проектов и программ.

Анализ расходов консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации за 2017 – 2020 годы представлен в следующей таблице.

(млрд. рублей)

Расходы консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации	2017 год	2018 год	2019 год	2020 год
Основные параметры консолидированного бюджета Российской Федерации*	9 957,0	11 311,7	12 495,2	14 098,9
Сводная бюджетная роспись на соответствующий год (утвержденная)	10 103,1	11 381,0	12 863,0	14 810,3
Сводная бюджетная роспись на соответствующий год (с изменениями)	11 439,5	12 456,7	14 321,1	16 196,5
<i>Отклонение от показателей утвержденной сводной бюджетной росписи</i>				
<i>в млрд. рублей</i>	1 336,4	1 075,7	1 458,1	1 386,2
<i>в %</i>	13,2	9,5	11,3	9,4
Исполнение (ожидаемое исполнение)	10 810,0	11 882,2	13 567,6	14 511,6
<i>Отклонение от основных параметров консолидированного бюджета Российской Федерации</i>				
<i>в млрд. рублей</i>	853,0	570,5	1 072,4	412,7
<i>в %</i>	8,6	5	8,6	2,9
<i>Отклонение от показателей сводной бюджетной росписи с изменениями</i>				
<i>в млрд. рублей</i>	-629,5	-574,5	-753,5	-1 684,9
<i>в %</i>	-5,5	-4,6	-5,3	-10,4

* Прогнозы основных параметров консолидированного бюджета Российской Федерации, представленные к законопроекту о федеральном бюджете на соответствующий финансовый год и плановый период.

По результатам анализа исполнения консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации в 2017 - 2020 годах в условиях сложившейся социально-экономической ситуации прослеживаются тенденции сдерживания регионами расходных обязательств.

Ежегодно запланированные субъектами Российской Федерации показатели уточненной сводной бюджетной росписи значительно **отличаются от первоначально утвержденных показателей. Так, в 2017 - 2020 годах отклонение по расходам составило порядка 1,1 - 1,5 трлн. рублей.**

При этом ежегодно увеличиваемые показатели по расходам не исполняются. Так, на протяжении последних 4 лет **фактические (ожидаемые) расходы** консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации **ниже показателей сводной бюджетной росписи** с изменениями **на 500 – 1 700 млрд. рублей (на 4,5 – 10 %)** и отклоняются от **прогноза основных параметров** консолидированного бюджета Российской Федерации на соответствующий год **на 400 – 1 100 млрд. рублей**, что свидетельствует о недостаточно качественном бюджетном планировании расходов консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации.

Анализ результатов исполнения консолидированных бюджетов регионов свидетельствует об их недостаточной сбалансированности и значительном уровне дифференциации между субъектами Российской Федерации. Одной из задач бюджетной политики на 2021 - 2023 годы является сокращение дифференциации в уровне экономического развития и бюджетной обеспеченности регионов с помощью применения стимулирующих механизмов, в том числе реализация индивидуальных программ социально-экономического развития регионов с низким уровнем социально-экономического развития.

Дефицит консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации прогнозируется в 2021 году в объеме 413,6 млрд. рублей (0,4 % ВВП), в 2022 году – 220,5 млрд. рублей (0,2 % ВВП), в 2023 году – 28,4 млрд. рублей (0,02 % ВВП).

В **2019** году консолидированные бюджеты субъектов Российской Федерации исполнены с профицитом 4,7 млрд. рублей (первоначально прогнозировался дефицит в объеме 156,7 млрд. рублей). В **2020** году **дефицит** оценивается в объеме **881,4 млрд. рублей** при этом первоначально прогнозировался профицит в объеме 23,2 млрд. рублей. При этом исполнение бюджетов группы регионов характеризует устойчивой дефицитностью.

В 2017 году с дефицитом исполнены бюджеты 47 регионов, в 2018 году – 15 регионов, в 2019 году – 35 регионов (из них 9 регионов были исполнены с дефицитом и в 2018 году). По состоянию на 1 сентября 2020 года с дефицитом исполнены бюджеты 35 субъектов Российской Федерации.

Источниками финансирования **дефицита бюджетов субъектов** Российской Федерации в 2021 - 2023 годах будут являться ценные бумаги, кредиты от кредитных организаций, изменение остатков средств на счетах по учету средств бюджетов субъектов и прочие источники финансирования.

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

За январь - август 2020 года объем государственного долга субъектов Российской Федерации по сравнению с показателем на начало года увеличился на 1,8 % и составил 2 150,2 млрд. рублей. Рост госдолга произошел в 39 субъектах Российской Федерации.

Проектом федерального закона о федеральном бюджете на 2021 год и на плановый период 2022 и 2023 годов **предоставление бюджетных кредитов** из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации **не предусмотрено**. Возврат бюджетных кредитов, предоставленных из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации, предусмотрен в 2021 году в объеме 51,5 млрд. рублей, в 2022 году – 55,6 млрд. рублей, в 2023 году – 43,1 млрд. рублей.

В сфере межбюджетных отношений бюджетная политика в планируемом периоде будет сосредоточена на реализации следующих задач: создание механизмов реализации инвестиционных проектов в регионах и стимулирование экономического развития; предоставление финансовой поддержки, направленной на стимулирование субъектов к достижению национальных целей развития; сокращение избыточного регулирования на федеральном уровне полномочий субъектов в целях минимизации неэффективных расходов региональных бюджетов; повышение качества управления региональными и муниципальными финансами и соблюдение надлежащей финансовой дисциплины.

Реализация указанных задач, в том числе по обеспечению восстановительного роста экономики, направлена на «нормализацию» бюджетной политики на региональном уровне с постепенным возвращением к сбалансированности региональных бюджетов.

3.4. Основные параметры бюджетов государственных внебюджетных фондов Российской Федерации на 2020 – 2023 годы представлены в следующей таблице.

Наименование	2020 год (оценка)**	2021 год (прогноз)	2022 год (прогноз)	2023 год (прогноз)	2023 год, в % к 2020 году
1	2	3	4	5	6
Доходы – всего*	13 549,6	12 368,5	13 484,3	14 238,8	105,1
<i>в % ВВП</i>	12,7	10,7	10,9	10,7	
в том числе:					
налоговые и неналоговые доходы	8 535,5	8 589,4	9 145,3	9 760,2	114,3
межбюджетные трансферты	5 030,8	3 792,4	4 351,9	4 490,8	89,3
<i>в % к доходам</i>	37,1	30,7	32,3	31,5	
Доходы Пенсионного фонда Российской Федерации	10 376,0	9 032,3	9 918,2	10 467,7	100,9
в том числе:					
налоговые и неналоговые доходы	5 668,4	5 687,7	6 021,1	6 440,8	113,6
межбюджетные трансферты	4 707,6	3 344,6	3 897,1	4 027,0	85,5
<i>в % к доходам</i>	45,4	37,0	39,3	38,5	
Доходы Федерального фонда обязательного медицинского страхования	2 367,2	2 533,8	2 656,5	2 798,8	118,2
в том числе:					
налоговые и неналоговые доходы	2 120,5	2 240,7	2 363,0	2 503,3	118,1
межбюджетные трансферты	246,7	293,1	293,5	295,5	119,8
<i>в % к доходам</i>	10,4	11,6	11,0	10,6	
Доходы Фонда социального страхования Российской Федерации	823,1	815,7	922,5	984,4	119,6
в том числе:					
налоговые и неналоговые доходы	746,6	661,0	761,2	816,1	109,3
межбюджетные трансферты	76,5	154,7	161,3	168,3	220,0
<i>в % к доходам</i>	9,3	19,0	17,5	17,1	
Расходы – всего*	12 844,3	12 932,9	13 574,4	14 147,5	110,1
<i>в % ВВП</i>	12,0	11,2	10,9	10,7	
Расходы Пенсионного фонда Российской Федерации	9 692,8	9 567,5	10 066,2	10 467,7	108,0
Расходы Федерального фонда обязательного медицинского страхования	2 368,6	2 545,4	2 658,0	2 798,8	118,2
Расходы Фонда социального страхования Российской Федерации	799,6	833,3	863,1	893,2	111,7
Дефицит (-), профицит (+)	705,3	-564,4	-90,1	91,3	
<i>в % ВВП</i>	0,7	-0,5	-0,1	0,1	
Дефицит Пенсионного фонда Российской Федерации	683,2	-535,2	-148,0	0	
Дефицит Федерального фонда обязательного медицинского страхования	-1,4	-11,6	-1,5	0	
Дефицит Фонда социального страхования Российской Федерации	23,5	-17,6	59,4	91,2	

* Без учета межбюджетных трансфертов бюджету Фонда социального страхования Российской Федерации из бюджета Федерального фонда обязательного медицинского страхования.

** В соответствии с материалами, представленными одновременно с проектом федерального закона «О федеральном бюджете на 2021 год и на плановый период 2022 и 2023 годов».

Анализ основных показателей бюджетов государственных внебюджетных фондов Российской Федерации свидетельствует о росте в прогнозируемом периоде доходов и расходов в абсолютном выражении. Доля доходов государственных внебюджетных фондов в ВВП в прогнозируемом периоде сохраняется на уровне 10,7-10,9 % ВВП, расходов - ежегодно снижается по сравнению с предыдущим годом с 12 % ВВП в 2020 году (ожидаемая оценка исполнения) до 10,7 % ВВП в 2023 году.

Доля межбюджетных трансфертов в доходах бюджетов государственных внебюджетных фондов Российской Федерации в 2021 – 2023 годах **ниже** аналогичного показателя 2020 года (ожидаемая оценка исполнения), при этом увеличивается в 2022 году по сравнению с 2021 годом и сокращается в 2023 году по сравнению с 2022 годом.

Бюджет Пенсионного фонда Российской Федерации (ПФР) и бюджет Федерального фонда обязательного медицинского страхования Российской Федерации (ФОМС) сформированы с дефицитом на 2021 и 2022 годы и сбалансированы по доходам и расходам в 2023 году, бюджет Фонда социального страхования Российской Федерации (ФСС) - с дефицитом на 2021 год, с профицитом на 2022 и 2023 годы.

Источниками финансирования дефицита бюджета ПФР на 2021 – 2022 годы будут являться переходящие остатки средств бюджета ПФР.

При этом **трансферт на обязательное пенсионное страхование** из федерального бюджета бюджету ПФР в 2021 году составит 427,6 млрд. рублей, в 2022 году – 830,2 млрд. рублей, в 2023 году – 777,8 млрд. рублей. **Трансферт на компенсацию выпадающих доходов** в связи с установлением пониженных тарифов страховых взносов на обязательное пенсионное страхование составит в 2021 году 478 млрд. рублей, в 2022 году – 511 млрд. рублей, в 2023 году – 546,8 млрд. рублей. Доля указанных межбюджетных трансфертов в доходах бюджета ПФР составляет значительную величину (10 % в 2021 году, 13,5 % в 2022 году, 12,7 % в 2023 году), то есть **сохраняется зависимость бюджета ПФР от предоставляемых межбюджетных трансфертов из федерального бюджета.**

Сбалансированность бюджета ФСС в части обязательного социального страхования на случай временной нетрудоспособности и в связи с материнством в 2021 году предусматривается обеспечить **за счет** остатков средств другого вида **обязательного социального страхования - от несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний**, что не соответствует целевому назначению указанных страховых взносов, предусмотренному Федеральным законом от 16 июля 1999 г. № 165-ФЗ «Об основах обязательного социального страхования».

Источниками финансирования дефицита бюджета ФОМС на 2021 – 2022 годы будут являться переходящие остатки средств бюджета ФОМС.

Информация о межбюджетных трансфертах из бюджета ФОМС другим бюджетам бюджетной системы Российской Федерации приведена в следующей таблице.
(млрд. рублей)

Показатель	2021 год	2022 год	2023 год	2023 год в % к 2020 году
Межбюджетные трансферты из бюджета ФОМС, всего:	2 290,1	2 397,3	2 531,2	112,9
субвенции бюджетам территориальных фондов обязательного медицинского страхования на финансовое обеспечение расходных обязательств субъектов	2 276,8	2 384,4	2 519,0	113,2

Показатель	2021 год	2022 год	2023 год	2023 год в % к 2020 году
Российской Федерации и города Байконура, возникающих при осуществлении переданных полномочий по организации обязательного медицинского страхования на территориях субъектов Российской Федерации				
межбюджетный трансферт бюджету ФСС на оплату медицинской помощи женщинам в период беременности, родов и в послеродовой период, а также проведение профилактических медицинских осмотров ребенка в течение первого года жизни	13,3	12,9	12,2	73,1

Информация об объемах компенсации выпадающих доходов бюджетам государственных внебюджетных фондов в связи с установлением пониженных тарифов страховых взносов из федерального бюджета приведена в следующей таблице.

(млрд. рублей)

Наименование показателя	2021 г.	в % к преды- дущему году*	2022 г.	в % к преды- дущему году	2023 г.	в % к преды- дущему году
Всего на компенсацию выпадающих доходов	609,3	в 7 раз	651,5	106,9	697,1	107,0
Пенсионному фонду Российской Федерации	478,0	в 6,9 раза	511,0	106,9	546,8	107,0
Фонду социального страхования Российской Федерации	95,9	в 22 раза	102,6	107,0	109,7	107,0
Федеральному фонду обязательного медицинского страхования	35,4	в 3 раза	37,9	107,1	40,6	107,1

4. Анализ реализации основных задач, поставленных в Послании Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации от 15 января 2020 года в части бюджетной политики

4.1. Анализ реализации основных положений Послания Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации от 15 января 2020 года (далее – Послание), относящихся к вопросам бюджетной и налоговой политики, показал, что **принят ряд мер, направленных на реализацию поставленных задач.**

4.1.1. Посланием и перечнем поручений Президента Российской Федерации от 24 января 2020 г. № Пр-113 (далее – перечень поручений) Правительству Российской Федерации поручено обеспечить внесение в законодательство Российской Федерации ряда изменений, направленных **на поддержку семей с детьми.**

В этих целях в 2020 году приняты следующие меры.

Федеральным законом от 31 марта 2020 г. № 35-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросам, связанным с распоряжением средствами материнского (семейного) капитала», предусмотрено в том числе продление действия норм Федерального закона «О дополнительных мерах государственной поддержки семей, имеющих детей» до 31 декабря 2026 года, ежегодная индексация размера материнского (семейного) капитала, предоставление права на получение материнского (семейного) капитала семьям, в которых начиная с 1 января 2020 года родился (был усыновлен) первый ребенок в размере 466 617 рублей, а в случае рождения в таких семьях (усыновления) второго ребенка его увеличение до 616 617 рублей, предоставление средств материнского (семейного) капитала в размере 616 617 рублей при рождении (усыновлении) начиная с 1 января 2020 года второго ребенка или последующих детей семьям, у которых право на получение такого капитала до 1 января 2020 года не возникло, и ряд других мер по поддержке семей с детьми.

В законопроекте согласно пояснительной записке **предусматриваются бюджетные ассигнования** на финансовое обеспечение мер, предложенных в Послании и направленных на поддержку семей с детьми на предоставление Пенсионному фонду Российской Федерации межбюджетных трансфертов на предоставление материнского (семейного) капитала в размере 443 347 376,6 тыс. рублей на 2021 год, 480 337 631,7 тыс. рублей на 2022 год, 580 024 150,7 тыс. рублей на 2023 год.

В случае рождения (усыновления) первого ребенка начиная с 1 января 2020 года, а также при условии, что право на дополнительные меры государственной поддержки возникло до 31 декабря 2019 года включительно, размер материнского (семейного) капитала составит в 2021 году 483 881,83 рубля, в 2022 году – 503 237,10 рубля, в 2023

году – 523 366,58 рубля.

В случае рождения (усыновления) второго ребенка начиная с 1 января 2020 года, а также в случае рождения (усыновления) третьего ребенка или последующих детей начиная с 1 января 2020 года при условии, что ранее право на дополнительные меры государственной поддержки не возникло, размер материнского (семейного) капитала составит в 2021 году 639 431,83 рубля, в 2022 году – 665 009,10 рубля, в 2023 году – 691 609,46 рубля.

4.1.2. В соответствии с Посланием и перечнем поручений Правительству Российской Федерации поручено обеспечить внесение в законодательство Российской Федерации ряд изменений, направленных **на развитие здравоохранения.**

В целях совершенствования системы **лекарственного обеспечения** граждан и увеличения доступности для отдельных категорий граждан лекарственных препаратов, предоставляемых в рамках территориальных программ государственных гарантий бесплатного оказания гражданам медицинской помощи Правительством Российской Федерации в 2020 году приняты следующие меры.

Принят **Федеральный закон от 13 июля 2020 г. № 206-ФЗ** «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросам обеспечения граждан лекарственными препаратами, медицинскими изделиями и специализированными продуктами лечебного питания», предусматривающий создание Федерального регистра граждан, имеющих право на обеспечение лекарственными препаратами, медицинскими изделиями и специализированными продуктами лечебного питания на льготных условиях.

Разработан проект постановления Правительства Российской Федерации об утверждении Порядка ведения указанного Федерального регистра, в том числе порядка доступа к сведениям, содержащимся в нем, порядка и сроков предоставления сведений в указанный регистр.

Постановлением Правительства Российской Федерации от 26 августа 2020 г. № 1287 «О внесении изменений в Положение об особенностях ввода в гражданский оборот лекарственных препаратов для медицинского применения» установлена возможность ввода в гражданский оборот лекарственных препаратов для медицинского применения, произведенных в период с 1 июля 2020 года по 1 октября 2020 года за пределами территории Российской Федерации, до 1 января 2021 года без нанесения средств идентификации.

Постановлением Правительства Российской Федерации от 5 марта 2020 г. № 230 утвержден порядок ввоза в Российскую Федерацию конкретной партии

незарегистрированных лекарственных препаратов, содержащих наркотические средства или психотропные вещества, для оказания медицинской помощи по жизненным показаниям конкретного пациента или группы пациентов.

В законопроекте согласно приложению 33 предусматриваются бюджетные ассигнования на предоставление субвенций на финансовое обеспечение оказания отдельным категориям граждан социальной услуги по обеспечению лекарственными препаратами для медицинского применения по рецептам на лекарственные препараты, медицинскими изделиями по рецептам на медицинские изделия, а также специализированными продуктами лечебного питания для детей-инвалидов бюджетам субъектов Российской Федерации и бюджету города Байконура на 2021 год и на плановый период 2022 и 2023 годов в объеме 38 788 139,4 тыс. рублей ежегодно, а также бюджетные ассигнования на предоставление иных межбюджетных трансфертов на реализацию отдельных полномочий в области лекарственного обеспечения бюджетам субъектов Российской Федерации и бюджету города Байконура на 2021 год и на плановый период 2022 и 2023 годов в объеме 13 645 686,0 тыс. рублей ежегодно.

4.1.3. В соответствии с Посланием и перечнем поручений Правительству Российской Федерации совместно с органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации и при участии органов местного самоуправления поручено обеспечить принятие ряда мер в сфере **образования**.

В целях выполнения задачи Послания и перечня поручений о предоставлении субъектам Российской Федерации государственной поддержки за счет средств федерального бюджета **на создание дополнительных мест в общеобразовательных организациях** в связи с увеличением числа детей школьного возраста, законопроектом согласно приложению 32 предусмотрены бюджетные ассигнования федерального бюджета на предоставление субсидий на создание новых мест в общеобразовательных организациях в 2021 году в объеме 22 651,2 млн. рублей, в 2022 году – 22 529,9 млн. рублей и в 2023 году – 22 103,2 млн. рублей, а также на создание дополнительных мест в общеобразовательных организациях в отдельных субъектах Российской Федерации в связи с ростом числа учащихся, вызванным демографическим фактором, в 2021 году в объеме 39 255,6 млн. рублей, в 2022 году – 37 812,6 млн. рублей и в 2023 году – 70 414,5 млн. рублей. Предусматриваются также бюджетные ассигнования федерального бюджета на субсидии на создание новых мест в общеобразовательных организациях, расположенных в сельской местности и поселках городского типа, в объеме в 2021 году 2 696,2 млн. рублей, в 2022 году – 2 681,7 млн. рублей, в 2023 году – 2 630,9 млн. рублей.

В целях обеспечения поэтапного перехода с 1 сентября 2020 года до 1 сентября 2023 года на организацию бесплатного здорового горячего питания для обучающихся, осваивающих образовательные программы начального общего образования, Федеральным законом от 1 марта 2000 г. № 47-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О качестве и безопасности пищевых продуктов» и статью 37 Федерального закона «Об образовании в Российской Федерации» **закреплены гарантии бесплатного горячего питания школьников начальных классов.** Предусматривается, что обучающиеся по образовательным программам начального общего образования в государственных и муниципальных образовательных организациях обеспечиваются учредителями таких организаций не менее одного раза в день бесплатным горячим питанием. Такое питание должно предусматривать наличие горячего блюда, не считая горячего напитка, за счет бюджетных ассигнований федерального бюджета, бюджетов субъектов Российской Федерации, местных бюджетов и иных источников финансирования.

В законопроекте согласно приложению № 32 предусматриваются бюджетные ассигнования федерального бюджета на предоставление субсидии бюджетам субъектов Российской Федерации для организации бесплатного горячего питания обучающихся, получающих начальное общее образование в государственных и муниципальных образовательных организациях, в 2021 году в объеме 59 249,6 млн. рублей, в 2022 году - 62 490,0 млн. рублей, в 2023 году – 62 100, 0 млн. рублей.

Предпринимаются меры для решения задачи Послания и перечня поручений об утверждении порядка и условий обеспечения выплаты за счет средств федерального бюджета **ежемесячного денежного вознаграждения** в размере не менее 5000 рублей педагогическим работникам государственных и муниципальных общеобразовательных организаций за **классное руководство**, с сохранением ранее установленных в субъектах Российской Федерации выплат на эти цели начиная с 1 сентября 2020 года.

Постановлением Правительства Российской Федерации от 4 апреля 2020 г. № 448 «О внесении изменений в государственную программу Российской Федерации «Развитие образования» устанавливается, что расчет иных межбюджетных трансфертов из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации на обеспечение указанных выплат в рамках государственной программы Российской Федерации «Развитие образования» в 2020 году осуществляется с 1 сентября по 31 декабря 2020 года.

Законопроектом на указанные цели предусмотрены бюджетные ассигнования федерального бюджета: на 2021 год в объеме 74 979,7 млн. рублей, на 2022 - 2023 годы в объеме 74 979,8 млн. рублей ежегодно.

В целях реализации задачи Послания и перечня поручений о принятии исчерпывающих мер, направленных на преодоление отставания темпов **введения дополнительных мест для детей в возрасте до трех лет в дошкольных образовательных организациях** и на создание в 2021 году в стране не менее 255 000 таких мест, распоряжением Правительства Российской Федерации от 18 сентября 2020 г. № 2385-р «О внесении изменений в распределение объемов субсидий» внесены изменения в распределение объемов субсидий на создание дополнительных мест для детей в возрасте от 1,5 до 3 лет в образовательных организациях, осуществляющих образовательную деятельность по образовательным программам дошкольного образования, на 2020 и 2021 годы, утвержденное приложением 34 (таблица 85) к Федеральному закону № 380-ФЗ.

Так, бюджетные ассигнования в объеме 717,4 млн. рублей, в связи с отказом полностью или частично 5 субъектов Российской Федерации (Чувашская Республика - Чувашия, Камчатский край, Приморский край, Новгородская область, Еврейская автономная область) от бюджетных ассигнований, предусмотренных бюджетами субъектов Российской Федерации на 2020 год, перераспределены в полном объеме между 4 субъектами Российской Федерации (Республика Башкортостан, Красноярский край, Ставропольский край, Челябинская область). Всего в 2020 году, по данным Правительства Российской Федерации, планируется создать около 100 тыс. мест в дошкольных учреждениях.

Законопроектом на указанные цели предусмотрены бюджетные ассигнования федерального бюджета в 2021 году в объеме 32 484,4 млн. рублей.

В целях выполнения задачи Послания и перечня поручений об обеспечении ежегодного **установления** с учетом заявок субъектов Российской Федерации и медицинских организаций, подведомственных федеральным органам исполнительной власти, **квот приема на целевое обучение** в общем объеме контрольных цифр приема за счет средств федерального бюджета на обучение по образовательным программам высшего образования **по специальностям «Лечебное дело» и «Педиатрия»** в размере 70 % и 75 % соответственно и программы ординатуры по дефицитным специальностям - до 100 %. Распоряжением Правительства Российской Федерации от 4 марта 2020 г. № 514-р на 2020 год установлены квоты приема на целевое обучение по образовательным программам специалитета «Лечебное дело» и «Педиатрия» в размере 70 % и 75 % соответственно и программы ординатуры по дефицитным специальностям - до 100 %.

4.1.4. В соответствии с Посланием и перечнем поручений **в целях формирования механизмов защиты и поощрения капиталовложений**, развития инвестиционной деятельности обеспечено принятие Федерального закона от 1 апреля

2020 г. № 69-ФЗ «О защите и поощрении капиталовложений в Российской Федерации», вступившего в силу с 1 апреля 2020 года.

В рамках **формирования** необходимой для реализации этого закона **нормативной правовой базы приняты постановления** Правительства Российской Федерации от 1 октября 2020 г. № 1577 и от 3 октября 2020 г. № 1599, которыми установлен порядок заключения, изменения, прекращения действия соглашений о защите и поощрении капиталовложений, утвержден перечень документов, необходимых для подготовки соглашения, его типовая форма, порядок ведения реестра таких соглашений, утверждены правила предоставления из федерального бюджета субсидий на возмещение затрат для реализации инвестиционного проекта, в отношении которого заключено соглашение о защите и поощрении капиталовложений. Минэкономразвития России определен уполномоченным федеральным органом исполнительной власти, который от имени Российской Федерации подписывает соглашения о защите и поощрении капиталовложений и предоставляет субсидии на возмещение затрат для реализации инвестиционного проекта, в отношении которого заключено соглашение о защите и поощрении капиталовложений.

Вместе с тем **требуется продолжение** работы по формированию нормативной правовой базы в части разработки Правительством Российской Федерации нормативного правового акта, устанавливающего с 2 апреля 2021 года порядок заключения соглашений о защите и поощрении капиталовложений с использованием государственной информационной системы «Капиталовложения».

Требуется также формирование необходимой нормативной правовой базы для запуска указанного механизма стимулирования инвестиционной деятельности на уровне субъектов Российской Федерации в части принятия нормативных правовых актов, определяющих органы, ответственные за подписание соглашений и предоставление государственной поддержки.

4.1.5. В соответствии с Посланием и перечнем поручений в целях обеспечения внесения в нормативные правовые акты Российской Федерации изменений, устанавливающих **допустимый уровень финансовых рисков институтов развития, осуществляющих венчурное финансирование** с использованием средств бюджетов бюджетной системы Российской Федерации организаций, реализующих высокорискованные технологические проекты, принят **Федеральный закон от 31 июля 2020 г. № 309-ФЗ** «О внесении изменений в Федеральный закон «О науке и государственной научно-технической политике».

Данным законом уточняется понятие «инновационный проект», вводятся и раскрываются понятия «венчурное и (или) прямое финансирование инновационного проекта», «институт инновационного развития».

Предусмотрено, что деятельность по финансовому обеспечению инновационного проекта, включая венчурное и (или) прямое финансирование инновационного проекта, с использованием средств бюджетов бюджетной системы Российской Федерации уполномоченные федеральные органы исполнительной власти, органы государственной власти субъектов Российской Федерации, институты инновационного развития осуществляют в соответствии с порядком определения допустимого уровня рисков, в том числе финансовых, и базовых критериев управления ими, утверждаемым Правительством Российской Федерации.

Порядок определения допустимого уровня рисков, в том числе финансовых, и базовых критериев управления ими должен содержать базовые критерии оценки рисков реализации инновационного проекта и порядок принятия институтом инновационного развития решения о финансовом обеспечении инновационного проекта и учитывать уровень готовности разрабатываемой либо разработанной технологии в зависимости от вида научной и (или) научно-технической деятельности, перспективы коммерциализации инновации и (или) научной и (или) научно-технической продукции инновационного проекта, объем предполагаемого финансового обеспечения инновационного проекта, а также методы и инструменты управления рисками, в том числе мероприятия по предупреждению рисков и процедуры внутреннего контроля. Для реализации этого закона необходима работа по подготовке и утверждению указанного порядка Правительством Российской Федерации.

4.1.6. Посланием и перечнем поручений Правительству Российской Федерации поручено обеспечить внесение в законодательство Российской Федерации изменений, предусматривающих реализацию начиная с 2020 года **механизма применения экспериментальных правовых режимов** для разработки и внедрения в Российской Федерации.

В этих целях принят **Федеральный закон от 24 апреля 2020 г. № 123-ФЗ «О проведении эксперимента по установлению специального регулирования в целях создания необходимых условий для разработки и внедрения технологий искусственного интеллекта в субъекте Российской Федерации - городе федерального значения Москве и внесении изменений в статьи 6 и 10 Федерального закона «О персональных данных».**

Данный Федеральный закон определяет цели, задачи и основные принципы установления экспериментального правового режима, а также регулирует отношения,

возникающие в связи с установлением экспериментального правового режима. Предусматривается с 1 июля 2020 года провести эксперимент по установлению специального регулирования в целях создания необходимых условий для разработки и внедрения технологий искусственного интеллекта в субъекте Российской Федерации - городе федерального значения Москве, а также последующего возможного использования результатов применения искусственного интеллекта. Экспериментальный правовой режим устанавливается на пять лет.

4.1.7. Отдельные задачи, поставленные в Послании и перечне поручений, **находятся в стадии реализации.**

В соответствии с Посланием и перечнем поручений предусмотрено обеспечить разработку **концепции института расширенной ответственности производителей** и импортеров товаров и упаковки и внесение в законодательство Российской Федерации изменений, направленных на реализацию концепции.

Соответствующий проект федерального закона «О внесении изменений в Федеральный закон «Об отходах производства и потребления» подготовлен Минприроды России. Данным проектом предлагается механизм реализации расширенной ответственности производителей обеспечивать только уплатой экологического сбора, средства которого в объеме поступившего в федеральный бюджет экологического сбора будут предоставляться российскому экологическому оператору для выполнения нормативов утилизации отходов от использования товаров, а также для финансирования инвестиционных проектов в области обращения с отходами от использования товаров (включая разработку проектно-сметной документации), а также работ по строительству, реконструкции, модернизации объектов капитального строительства, необходимых для осуществления деятельности в области обращения с отходами от использования товаров.

Предполагаемый срок вступления указанных изменений – с 1 января 2021 года, вместе с тем проект федерального закона в Государственную Думу не внесен.

В настоящее время Минприроды России ведется разработка проекта концепции создания комплексной **информационной системы мониторинга состояния окружающей среды** на территории Российской Федерации, включая ее архитектуру, функциональные требования, этапы создания и ввода в эксплуатацию.

В период до 2024 года планируется реализация пилотных проектов в рамках создания комплексной информационной системы с последующим тиражированием полученного опыта на всю территорию Российской Федерации.

Правительством Российской Федерации совместно с органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации будет продолжена работа по выполнению задачи

Послания и перечня поручений в части обеспечения безусловного выполнения заказчиками целевого обучения **обязательств по трудоустройству лиц, получивших высшее медицинское образование** в соответствии с договорами о целевом обучении.

По данным Правительства Российской Федерации, предварительные отчеты субъектов Российской Федерации по состоянию на 28 августа 2020 года содержат сведения о более чем 3 тыс. выпускниках, завершивших обучение по программам ординатуры, и более чем 5 тыс. выпускниках, завершивших обучение по программам специалитета. Около 21,8 % выпускников заключили договоры о трудоустройстве и приступили к профессиональной деятельности. Сводная информация субъектов Российской Федерации о трудоустройстве выпускников 2020 года, завершивших обучение по договорам о целевом обучении, будет представлена к 1 декабря 2020 года.

Находится в стадии реализации задача, поставленная в Послании и перечне поручений **об увеличении начиная с 1 сентября 2021 года общего объема контрольных цифр приема на обучение по программам бакалавриата и специалитета** преимущественно в образовательных организациях высшего образования, расположенных в тех субъектах Российской Федерации, которые испытывают потребность в специалистах, имеющих высшее образование, предусмотрев развитие инфраструктуры таких организаций.

Приказом Минобрнауки России от 13 марта 2020 г. № 395 утверждены общие объемы контрольных цифр приема по специальностям и направлениям подготовки и (или) укрупненным группам специальностей и направлений подготовки для обучения по образовательным программам высшего образования за счет бюджетных ассигнований федерального бюджета на 2021 - 2022 учебный год. По программам высшего образования (по программам бакалавриата и специалитета) очной формы обучения общий объем контрольных цифр приема в 2021 - 2022 учебном году увеличился на 33 776 мест по сравнению с 2020 - 2021 учебным годом.

5. Анализ соответствия законопроекта и документов и материалов, представленных одновременно с ним, Бюджетному кодексу Российской Федерации и иным актам законодательства Российской Федерации

5.1. Законопроект в целом подготовлен в соответствии с требованиями Бюджетного кодекса Российской Федерации и Правилами составления проекта федерального бюджета и проектов бюджетов государственных внебюджетных фондов Российской Федерации на очередной финансовый год и плановый период, утвержденными постановлением Правительства Российской Федерации от 24 марта 2018 г. № 326.

По результатам анализа соответствия законопроекта Бюджетному кодексу Российской Федерации и иным актам законодательства Российской Федерации отмечается следующее.

5.1.1. Согласно пояснительной записке к законопроекту положениями частей 1 и 2 статьи 5 законопроекта в 2021 году предусматривается дальнейшее развитие применяемого с 2015 года и закрепленного Федеральным законом от 27 декабря 2019 г. № 479-ФЗ «О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации в части казначейского обслуживания и системы казначейских платежей» инструмента казначейского сопровождения средств, предоставляемых юридическим лицам и индивидуальным предпринимателям из федерального бюджета в форме субсидий и бюджетных инвестиций.

Законопроектом (часть 3 статьи 5) предлагается дополнить перечень видов целевых средств, предоставляемых юридическим лицам и индивидуальным предпринимателям из федерального бюджета, на которые не распространяется казначейское сопровождение.

Так, в соответствии с пунктом 1 части 3 статьи 5 предусматривается, что казначейское сопровождение не распространяется на средства, предоставляемые из федерального бюджета некоммерческим организациям в виде имущественного взноса на обеспечение культурной, образовательной и иной общественно полезной деятельности по решению Президента Российской Федерации. Такое исключение в приложении № 1 к пояснительной записке обосновывается лишь спецификой деятельности отдельных юридических лиц.

Кроме того, пунктом 2 части 3 статьи 5 законопроекта предусматривается, что казначейское сопровождение не распространяется на средства, предоставляемые из федерального бюджета на основании государственных (муниципальных) контрактов (контрактов, договоров, соглашений), заключаемых в том числе в целях приобретения гостиничных услуг. Законопроектом (пункт 3 части 3 статьи 5) предлагается установить аналогичные ограничения и в случае предоставления указанных целевых средств (в целях приобретения гостиничных услуг) для выполнения государственного оборонного заказа. **При этом в пояснительной записке обоснование нераспространения казначейского сопровождения в отношении указанных услуг не содержится.**

Следует отметить, что в законопроекте сохраняется существенный перечень видов средств, предоставляемых для обеспечения государственного оборонного заказа, не подлежащих казначейскому сопровождению (которые при этом подлежат банковскому сопровождению).

Вместе с тем представляется, что увеличение числа изъятий из установленной бюджетным законодательством нормы о казначейском сопровождении целевых средств ограничивает ее действие и, как следствие, отражается на эффективности использования самого механизма казначейского сопровождения.

Необходимо также отметить следующее. По мнению Счетной палаты, содержащиеся в статье 5 законопроекта положения, регулирующие казначейское обеспечение обязательств при казначейском сопровождении целевых средств, представляется целесообразным закрепить на постоянной основе в Бюджетном кодексе Российской Федерации, предусмотрев установление в федеральном законе о федеральном бюджете особенностей применения данного механизма в конкретном финансовом году. Полагаем целесообразным ускорить подготовку соответствующего проекта федерального закона.

5.1.2. В соответствии с частью 10 статьи 6 законопроекта в 2021 году взносы субъектам международного права на финансовое обеспечение деятельности межгосударственных структур, созданных государствами Содружества Независимых Государств, осуществляются за счет бюджетных ассигнований, предусмотренных законопроектом, в объемах, определяемых решением Правительства Российской Федерации. Полагаем, что такая процедура определения Правительством Российской Федерации объемов взносов субъектам международного права представляется упрощенной, поскольку данная норма не содержит положений о порядке определения указанных бюджетных ассигнований.

По мнению Счетной палаты, следует предусмотреть, что бюджетные ассигнования на указанные цели предусматриваются *в порядке* и объемах, определяемых Правительством Российской Федерации, как это было установлено соответствующими положениями Федерального закона от 5 декабря 2017 г. № 362-ФЗ «О федеральном бюджете на 2018 год и на плановый период 2019 и 2020 годов».

5.1.3. Статья 11 законопроекта предусматривает установление **платы за пользование бюджетными кредитами на пополнение остатка средств на едином счете бюджета в размере 0,1 процента годовых.**

Согласно пояснительной записке статья 11 законопроекта реализует требования пункта 2 статьи 93² Бюджетного кодекса Российской Федерации, касающиеся установления порядка и условий предоставления бюджетных кредитов.

При этом согласно пункту 2 статьи 93² Бюджетного кодекса Российской Федерации при утверждении бюджета устанавливаются цели, на которые может быть предоставлен бюджетный кредит, условия и порядок предоставления бюджетных кредитов, бюджетные ассигнования для их предоставления на срок в пределах финансового года и на срок, выходящий за пределы финансового года, а также ограничения по получателям (заемщикам) бюджетных кредитов.

5.2. По результатам анализа представленного в составе документов и материалов к законопроекту перечня нормативных правовых актов Президента Российской Федерации, Правительства Российской Федерации и федеральных органов исполнительной власти, подлежащих признанию утратившими силу, приостановлению, изменению или принятию в связи с Федеральным законом «О федеральном бюджете на 2021 год и на плановый период 2022 и 2023 годов» (далее - Перечень), отмечается следующее.

Перечнем предусмотрена подготовка 95 нормативных правовых актов.

В числе планируемых к разработке нормативных правовых актов Перечнем предусмотрена подготовка 91 **нормативного правового акта Правительства Российской Федерации.**

Из них срок внесения в Правительство Российской Федерации **85 проектов** нормативных правовых актов (93,4 %) - в сентябре – декабре **2020 года**. В 2021 году (в январе - феврале) предусматривается подготовка шести нормативных правовых актов (6,6 %).

До конца 2020 года предполагается подготовка проектов постановлений Правительства Российской Федерации «Об особенностях реализации Федерального закона «О федеральном бюджете на 2021 год и на плановый период 2022 и 2023 годов», «Об утверждении Правил казначейского сопровождения средств в случаях, предусмотренных Федеральным законом «О федеральном бюджете на 2021 год и на плановый период 2022 и 2023 годов», «Об утверждении Правил казначейского сопровождения средств государственного оборонного заказа в валюте Российской Федерации в случаях, предусмотренных Федеральным законом «О федеральном бюджете на 2021 год и на плановый период 2022 и 2023 годов», а также об утверждении правил предоставления из федерального бюджета субсидий юридическим лицам, предоставления и распределения субсидий бюджетам субъектов Российской Федерации, иных межбюджетных трансфертов и ряда других, а также **о признании утратившим силу одного акта Правительства Российской Федерации** 31 декабря 2020 года.

В 2021 году для реализации законопроекта предполагается подготовить проекты актов Правительства Российской Федерации, касающиеся утверждения коэффициента индексации

выплат, пособий и компенсаций в 2021 году, плана отпуска ценностей Госфонда России на 2021 год, внесения изменений в устав акционерного общества «Российские железные дороги» и другие.

В числе предусмотренных к разработке нормативных правовых актов Перечнем запланирована также подготовка **четырёх нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти** со сроком в декабре 2020 года.

Таким образом, до начала **2021** года предполагается подготовка **89 нормативных правовых актов** (91,5 %), в том числе актов Правительства Российской Федерации и федеральных органов исполнительной власти, необходимых для реализации законопроекта.

Перечнем **не предусмотрена** подготовка нормативных правовых актов Правительства Российской Федерации **о внесении изменений в государственные программы Российской Федерации** в целях приведения параметров их финансового обеспечения в соответствие с Федеральным законом «О федеральном бюджете на 2021 год и на плановый период 2022 и 2023 годов».

Счетная палата обращает внимание на необходимость принятия указанных актов для реализации законопроекта в установленные сроки.

6. Результаты проверки и анализа прогноза доходов проекта федерального бюджета на 2021 год и на плановый период 2022 и 2023 годов

6.1. В соответствии со статьей 192 Бюджетного кодекса Российской Федерации в составе документов и материалов к законопроекту представлены расчеты по статьям классификации доходов федерального бюджета на очередной финансовый год и плановый период.

В материалах, представленных одновременно с законопроектом, **отсутствуют расчеты по 15 видам доходов**, в том числе по 6 источникам доходов отсутствуют расчеты, по 9 видам доходов в расчетах указана только сумма прогнозируемого поступления доходов, прогноз поступления по которым на 2021 год составляет **635,8 млрд. рублей** (из них доходы в виде дивидендов по акциям, принадлежащим Российской Федерации, – 292,6 млрд. рублей; прочие безвозмездные поступления в федеральный бюджет – 200,0 млрд. рублей; налог на прибыль организаций при выполнении соглашений о разработке месторождений нефти и газа - 46,6 млрд. рублей). В 2022 и 2023 годах объем доходов, по которым отсутствуют расчеты, составляет **702,0 млрд. рублей и 825,1 млрд. рублей** соответственно.

Доля прогноза поступления доходов, по которым отсутствуют расчеты, в 2021 году составляет **3,4 %** всей прогнозируемой суммы доходов, в 2022 году – **3,4 %**, в 2022 году – **3,7 %**, что свидетельствует о **недостаточной прозрачности формирования доходной базы федерального бюджета**.

С учетом представленной Минфином России в Счетную палату информации о доходах в виде дивидендов по акциям, принадлежащим Российской Федерации (для служебного пользования), в законопроекте **отсутствуют расчеты по 14 видам доходов**, прогноз поступления по которым на 2021 - 2023 годы составляет **343,2 млрд. рублей, 147,5 млрд. рублей и 147,7 млрд. рублей** соответственно. С учетом представленной дополнительной информации доля прогноза поступления доходов, по которым отсутствуют расчеты, в 2021 году составляет **1,8 %** всей прогнозируемой суммы доходов, в 2021 году – **0,7 %**, в 2022 году – **0,7 %**.

Указанная информация представлена по запросу Счетной палаты. **В материалах к законопроекту указанные расчеты по доходам в виде дивидендов по акциям, принадлежащим Российской Федерации, не представлены.**

Следует отметить, что при формировании федерального закона о бюджете на 2020 – 2022 годы объем прогноза поступления доходов, по которым отсутствуют расчеты, составлял на 2020 год 1 406,5 млрд. рублей, 1 550,2 млрд. рублей и 1 722,4 млрд. рублей соответственно. Доля прогноза поступления доходов, по которым отсутствовали расчеты,

в 2020 - 2022 годах составляла 6,9 %, 76,3 % и 7,8 % всей прогнозируемой суммы доходов соответственно.

По 6 видам (подвидам) доходов ожидаемая оценка поступлений в 2020 году определена на уровне фактического поступления за 8 месяцев 2020 года в общей сумме 92,4 млрд. рублей (в том числе по налогу на прибыль организаций при выполнении соглашений о разработке месторождений нефти и газа, расположенных в Дальневосточном федеральном округе, на условиях соглашений о разделе продукции (за исключением налога на прибыль, зачисляемого в федеральный бюджет и бюджеты субъектов Российской Федерации по ставкам, установленным соглашениями о разделе продукции) – 92,3 млрд. рублей).

6.1.2. При формировании параметров доходов федерального бюджета (приложение № 3 к пояснительной записке к проекту федерального закона «О федеральном бюджете на 2021 год и на плановый период 2022 и 2023 годов») допущено нарушение Порядка формирования и применения кодов бюджетной классификации Российской Федерации, их структуры и принципов назначения, утвержденного приказом Минфина России от 6 июня 2019 г. № 85н (с изменениями). В составе прогноза доходов федерального бюджета учтен прогноз поступлений доходов по кодам, не предусмотренным бюджетной классификацией¹.

6.2. В целях выполнения рекомендаций Счетной палаты по итогам контрольного мероприятия «Проверка исполнения Федерального закона «О федеральном бюджете на 2019 год и на плановый период 2020 и 2021 годов» и бюджетной отчетности об исполнении федерального бюджета за 2019 год» Минфином России проводилась работа с главными администраторами доходов по приведению методик прогнозирования доходов в соответствие с общими требованиями, утвержденными постановлением Правительства Российской Федерации от 23 июня 2016 г. № 574 «Об общих требованиях к методике прогнозирования поступлений доходов в бюджеты бюджетной системы Российской Федерации» (далее – Общие требования).

6.2.1. В адрес **47 главных администраторов доходов** направлены письма о необходимости представления в Минфин России доработанных проектов методик прогнозирования доходов.

Минфином России из представленных **38 главными администраторами доходов:**
по **20 главным администраторам** доходов, или по **52,6 %** (Минэнерго России, Минстрой России, Минобрнауки России, Рособрназдор, Россельхознадзор, Минсельхоз России, Россотрудничество, Минтранс России, Росморречфлот, Минэкономразвития

¹ КБК 1 03 02420 01 0000 110; 1 03 02430 01 0000 110; 1 07 01080 01 0000 110.

России, Федеральная пробирная палата, Росархив, Росстат, Росалкогольрегулирование, ФСБ России, Управление делами Президента Российской Федерации, Росреестр, Конституционный Суд Российской Федерации, ГК «Росатом», Минспорт России), проекты **согласованы Минфином России;**

по **12 главным администраторам** доходов, или по **31,6 %** (Росприроднадзор, Росводресурсы, Рослесхоз, Федеральное казначейство, Росавтодор, Росаккредитация, Росимущество, Росрезерв, Росстандарт, ЦИК России, Совет Федерации Федерального Собрания Российской Федерации, Следственный комитет Российской Федерации), **методики направлены на доработку;**

по **6 главным администраторам** доходов, или по **15,8 %** (Минцифры России, Минпросвещения России, МИД России, Государственная Дума Федерального Собрания Российской Федерации, ФАДН России, Генеральная прокуратура Российской Федерации), **методики находятся на рассмотрении.**

6.2.1.1. Анализ согласованных Минфином России проектов методик прогнозирования доходов показал следующее:

проекты методик **13 федеральных органов** исполнительной власти, или **65 %** (Минэнерго России, Минобрнауки России, Рособрнадзор, Россельхознадзор, Минсельхоз России, Минтранс России, Росморречфлот, Минэкономразвития России, Росархив, Росстат, Росалкогольрегулирование, Росреестр, ГК «Росатом»), **не соответствуют** Общим требованиям;

проекты методик **6 федеральных органов** исполнительной власти, или **30 %** (Минстрой России, Россотрудничество, Федеральная пробирная палата, ФСБ России, Управление делами Президента Российской Федерации, Минспорт России), **соответствуют Общим требованиям;**

проект методики прогнозирования доходов Конституционного Суда Российской Федерации, в отношении которого разработка и утверждение методики прогнозирования носит рекомендательный характер, **не соответствует** Общим требованиям.

6.2.2. По оценке Счетной палаты, по состоянию на 28 сентября 2020 года из 85 главных администраторов доходов методики прогнозирования доходов **39 главных администраторов** доходов (**45,9 %**) **не соответствуют Общим требованиям**, из них:

по **34 федеральным органам** исполнительной власти (Минпромторг России, Минэнерго России, Росприроднадзор, Росводресурсы, Рослесхоз, Росздравнадзор, Минцифры России, Минпросвещения России, Минобрнауки России, Рособрнадзор, Россельхознадзор, Минсельхоз России, Минфин России, Минтранс России, Росавиация, Росавтодор, Росжелдор, Росморречфлот, Минэкономразвития России, Минтруд России,

Росархив, Росстат, Росалкогольрегулирование, ФАС России, Росаккредитация, Росимущество, Росрезерв, Росстандарт, ФНС России, Минобороны России, МВД России, Росреестр, ФСТЭК России, ФСБТС России), по которым разработка и утверждение методики прогнозирования носит **обязательный характер**;

по **5 федеральным государственным органам и государственным корпорациям**, по которым разработка и утверждение методики прогнозирования носит **рекомендательный характер**.

6.2.2.1. Основными нарушениями и недостатками методик являются следующие.

6.2.2.1.1. Не предусмотрены конкретные алгоритмы учета в прогнозе доходов оценки ожидаемых результатов работы по взысканию дебиторской задолженности в методиках **30 главных администраторов** доходов (Минэнерго России, Росприроднадзор, Росводресурсы, Рослесхоз, Минцифры России, Россельхознадзор, Росздравнадзор, Минпросвещения России, Минобрнауки России, Рособрнадзор, Минсельхоз России, Минфин России, Росавиация, Росавтодор, Росжелдор, Росморречфлот, Росрезерв, Минэкономразвития России, Росархив, Росстат, ФАС России, Росалкогольрегулирование, Росаккредитация, Росимущество, Росстандарт, Росреестр, Следственный комитет Российской Федерации, Конституционный Суд Российской Федерации, ФСТЭК России, ГК «Росатом»), что **не соответствует требованиям пункта 4¹ Общих требований**.

6.2.2.1.2. Не содержится описание показателей по каждому виду доходов с указанием источника данных для соответствующего показателя в методиках **15 главных администраторов** доходов (Минпромторг России, Минэнерго России, Росводресурсы, Рослесхоз, Минобрнауки России, Россельхознадзор, Минтранс России, Росморречфлот, Минэкономразвития России, Росархив, Росстат, Росаккредитация, Счетная палата Российской Федерации, ГК «Роскосмос», ГК «Росатом»), что **не соответствует требованиям подпункта «б» пункта 3 Общих требований**.

Кроме того, используется формальный подход при установлении в алгоритмах расчета прогнозируемого объема поступлений корректирующих показателей в виде разовых (единовременных) поступлений, при этом отсутствуют описание и источники данных показателей в методиках **17 главных администраторов** доходов (Минэнерго России, Росприроднадзор, Росводресурсы, Рослесхоз, Минцифры России, Россельхознадзор, Росморречфлот, Минэкономразвития России, Минтруд России, Росархив, Росалкогольрегулирование, Росрезерв, Росстандарт, МВД России, Росреестр, ГК «Росатом», ГК «Роскосмос»).

6.2.2.1.3. Алгоритм расчета налоговых доходов (в том числе государственной пошлины) не включает оценку объема выпадающих доходов в связи с применением

предусмотренных законодательством Российской Федерации льгот, освобождений и иных преференций с указанием соответствующих норм законодательства Российской Федерации либо информацию об их отсутствии в методиках **12 главных администраторов** доходов (Минпромторг России, Росприроднадзор, Росздравнадзор, Минфин России, Росавиация, Росавтодор, Росжелдор, ФАС России, Росаккредитация, Минобороны России, ФСВТС России, ФСТЭК России), что **не соответствует требованиям подпункта «г» пункта 6** Общих требований.

6.2.2.1.4. Метод прогнозирования доходов, предусмотренный в методике прогнозирования доходов, не соответствует установленному Общими требованиями в **2 главных администраторах** доходов (Минэнерго России – **нарушение подпункта «г» пункта 7** Общих требований, ФНС России – **нарушение подпункта «а» пункта 6** Общих требований).

6.2.2.1.4.1. В методике прогнозирования **ФНС России** для расчета прогнозируемого объема налоговых доходов вместо установленного метода прямого счета применяется метод экстраполяции или метод индексации по следующим налоговым доходам:

налог на прибыль организаций с доходов в виде прибыли контролируемых иностранных компаний – КБК 182 1 01 01080 01 0000 110 (метод экстраполяции);

налог на прибыль организаций с доходов, полученных в виде процентов по облигациям российских организаций (за исключением облигаций иностранных организаций, признаваемых налоговыми резидентами Российской Федерации), которые на соответствующие даты признания процентного дохода по ним признаются обращающимися на организованном рынке ценных бумаг, номинированным в рублях и эмитированным в период с 1 января 2017 года по 31 декабря 2021 года включительно, а также по облигациям с ипотечным покрытием, эмитированным после 1 января 2007 года, – КБК 182 1 01 01090 01 0000 110 (метод экстраполяции);

налог на прибыль организаций с доходов иностранных организаций, не связанных с деятельностью в Российской Федерации через постоянное представительство, за исключением доходов, полученных в виде дивидендов и процентов по государственным и муниципальным ценным бумагам, – КБК 182 1 01 01030 01 0000 110 (метод индексации);

налог на прибыль организаций с доходов, полученных в виде процентов по государственным и муниципальным ценным бумагам, – КБК 182 1 01 01070 01 0000 110 (метод экстраполяции);

торговый сбор, уплачиваемый на территориях городов федерального значения, – КБК 182 1 05 05010 02 0000 110 (метод экстраполяции).

6.2.2.1.4.2. Проектом методики прогнозирования поступлений доходов **Минэнерго России** предусмотрено применение метода усреднения вместо установленного метода прямого счета при прогнозировании доходов по КБК 1 13 01120 01 6000 130 «Плата за услуги, предоставляемые на договорной основе учреждениями аварийно-спасательных формирований противофонтанных военизированных частей, находящихся в ведении Министерства энергетики Российской Федерации, по предотвращению и ликвидации аварий, связанных с открытыми фонтанными проявлениями».

В связи с тем что в 2015 году были ликвидированы формирования противофонтанных военизированных частей, ранее по которым поступали доходы за платные услуги, предоставляемые на договорной основе, в методике Минэнерго России по коду бюджетной классификации 022 1 13 01120 01 6000 130 отражаются исключительно ожидаемые поступления по взысканию дебиторской задолженности, образовавшейся до 1 января 2016 года, прогнозируемые поступления по которым не могут рассчитываться прямым счетом.

Таким образом, безусловное применение Минэнерго России в методике прогнозирования по указанному коду бюджетной классификации нормы, установленной подпунктом «г» пункта 7 Общих требований, не представляется возможным.

6.2.2.1.5. Не предусмотрено отражение информации об отсутствии возможности получения статистических данных о количестве наложенных штрафов и иных сумм принудительного изъятия (платежей) в методиках **2 главных администраторов** доходов (Рослесхоз, Минцифры России), что **не соответствует требованиям подпункта «д» пункта 7 Общих требований**.

6.2.2.1.6. Методики прогнозирования поступлений доходов бюджетов бюджетной системы Российской Федерации, администрирование которых осуществляет **МВД России и ГК «Росатом»**, подлежат приведению в соответствие с действующим законодательством, так как предусматривают в алгоритме расчета прогнозного показателя государственной пошлины применение понижающего коэффициента 0,7 за совершение юридически значимых действий в отношении физических лиц, в случае подачи заявления о совершении юридически значимых действий и уплаты соответствующей государственной пошлины с использованием единого портала государственных и муниципальных услуг, региональных порталов государственных и муниципальных услуг и иных порталов, интегрированных с единой системой идентификации и аутентификации².

² С 1 января 2021 года пункт 4 статьи 333³⁵ Налогового кодекса Российской Федерации утрачивает силу.

Согласно подпункту «е» пункта 7 Общих требований для расчета прогнозируемого объема доходов от продажи имущества, находящегося в государственной или муниципальной собственности, применяется метод прямого расчета.

При этом алгоритм расчета прогнозных показателей соответствующего вида доходов определяется с учетом прогнозного плана (программы) приватизации федерального имущества, актов планирования приватизации имущества, находящегося в собственности субъектов Российской Федерации, муниципальных образований, а также порядка и последовательности применения способов приватизации, установленных законодательством Российской Федерации о приватизации государственного и муниципального имущества.

Как уже отмечала Счетная палата по итогам проведения контрольного мероприятия «Проверка исполнения Федерального закона «О федеральном бюджете на 2019 год и на плановый период 2020 и 2021 годов» и бюджетной отчетности об исполнении федерального бюджета за 2019 год», предусмотренный программой приватизации перечень иного имущества, планируемого к приватизации, включает в себя только наименование объекта недвижимости, его местонахождение и назначение без указания стоимости имущества, планируемого к приватизации, по годам действия программы приватизации и по объектам, планируемым к приватизации. В таких условиях выполнение главными администраторами нормы, установленной подпунктом «е» пункта 7 Общих требований в части применения метода прямого расчета при осуществлении прогнозирования данных видов доходов невозможно.

При этом из 39 главных администраторов доходов, чьи методики не соответствуют Общим требованиям, в проектах методик 22 главных администраторов доходов³ отмечается нарушение подпункта «е» пункта 7 Общих требований в части применения метода усреднения или экстраполяции при соответствующем прогнозировании доходов от продажи имущества, находящегося в государственной собственности.

Следует отметить, что Минфин России письмом от 17 июля 2020 г. № 23-06-06/62614 довел до сведения главных администраторов доходов бюджета, что прогнозирование поступлений доходов от продажи имущества, находящегося в государственной собственности, необходимо осуществлять с применением метода прямого счета при наличии такой возможности, а в случае отсутствия такой возможности допускается применение иного метода прогнозирования, а также что Минфином России

³ Минпромторг России, Росприроднадзор, Рослесхоз, Росздравнадзор, Минцифры России, Минпросвещения России, Минобрнауки России, Рособrnадзор, Россельхознадзор, Минсельхоз России, Минфин России, Минтранс России, Росжелдор, Минэкономразвития России, Минтруд России, Росархив, Росстат, Росаккредитация, ФНС России, Следственный комитет Российской Федерации, ФСТЭК России, Государственная корпорация по атомной энергии «Росатом».

планируется внесение изменений в Общие требования в части конкретизации подходов к прогнозированию доходов от продажи имущества⁴.

По состоянию на 28 сентября 2020 года указанные изменения в Общие требования не внесены.

С учетом изложенного, несмотря на проводимую Минфином России работу, методики прогнозирования поступлений доходов, разработанные главными администраторами доходов, не в полной мере соответствуют Общим требованиям.

По мнению Счетной палаты, целесообразно предложить Минфину России разработать методические рекомендации с приложением примерных алгоритмов расчета прогнозных показателей для использования их всеми главными администраторами при доработке методик прогнозирования и приведения их в соответствие с Общими требованиями.

6.3. Анализ и оценка качества формирования главными администраторами доходов федерального бюджета, обоснований прогноза поступлений доходов федерального бюджета на 2021 год и на плановый период 2022 и 2023 годов представлены в пункте 1 приложения к подразделу 6 Заключения.

6.4. Оценка полноты и соответствия состава информации, содержащейся в перечне источников доходов федерального бюджета и реестре источников доходов федерального бюджета, требованиям Бюджетного кодекса Российской Федерации и иным нормативным правовым актам показала следующее.

В соответствии с пунктом 18 Правил формирования и ведения перечня источников доходов Российской Федерации, утвержденных постановлением Правительства Российской Федерации от 31 августа 2016 г. № 868 «О порядке формирования и ведения перечня источников доходов Российской Федерации» (далее – Правила), участники процесса ведения перечня в рамках составления закона (решения) о бюджете формируют и включают в перечни групп источников доходов и источников доходов информацию в сроки, установленные графиками подготовки и рассмотрения проектов законов (решений) о бюджете, документов и материалов, разрабатываемых при составлении проектов законов (решений) на очередной финансовый год и на плановый период.

Графиком подготовки и рассмотрения в 2020 году проектов федеральных законов, документов и материалов, разрабатываемых при составлении проекта федерального бюджета и проектов бюджетов государственных внебюджетных фондов Российской Федерации на 2021 год и на плановый период 2022 и 2023 годов (поручение

⁴О необходимости указанных изменений Счетная палата неоднократно указывала в актах контрольных мероприятий.

Правительства Российской Федерации от 25 мая 2020 г. № ДГ-П13-5419), сроки для формирования и включения информации в перечень источников доходов не определены.

По состоянию на **25 сентября 2020 года в перечень источников доходов** Российской Федерации, сформированный в подсистеме «Бюджетное планирование» ГИИС «Электронный бюджет», **включено 345 групп источников** доходов, в том числе 187 групп источников доходов, утвержденных Минфином России, 7 825 утвержденных реестровых записей источников доходов бюджета, в том числе по доходам, зачисляемым в федеральный бюджет, – 7 641 утвержденная реестровая запись.

На момент проведения контрольного мероприятия **перечень источников доходов сформирован не в полном объеме, что не соответствует** постановлению Правительства Российской Федерации от 31 августа 2016 г. № 868 (с изменениями).

В перечне источников доходов **отсутствуют утвержденные реестровые записи** источников доходов, **администрируемых 10 главными администраторами доходов** федерального бюджета (Росприроднадзор, Минприроды России, Минздрав России, Минпросвещения России, Россотрудничество, Росстандарт, Ростуризм, СВР России, ФСБ России и ФАДН России).

По результатам анализа сведений, содержащихся в перечне источников доходов, выявлено следующее:

в перечень источников доходов **неправомерно включено 663 источника** доходов федерального бюджета, коды бюджетной классификации которых действовали до 1 января 2020 года⁵, при этом в информации об источнике дохода отражена дата окончания срока действия источника дохода – 31 декабря 2099 года, 1 февраля 2099 года;

требуют актуализации 134 источника доходов, включенных в перечень источников доходов, в части приведения их в соответствие с приказом Минфина России от 29 ноября 2019 года № 207н;

по 19 источникам прочих неналоговых доходов в сведениях о нормативных правовых актах указан Налоговый кодекс Российской Федерации, в то время как положения Налогового кодекса Российской Федерации не распространяются на указанные доходы федерального бюджета.

В соответствии с пунктом 4 общих требований к составу информации, утвержденных постановлением Правительства Российской Федерации от 31 августа 2016 г. № 868, реестр источников доходов Российской Федерации, реестр источников

⁵ В связи с вступлением в силу Порядка формирования и применения кодов бюджетной классификации Российской Федерации, их структуре и принципах назначения, утвержденного приказом Минфина России от 6 июня 2019 г. № 85н, и приказа Минфина России от 29 ноября 2019 г. № 207н «Об утверждении кодов (перечней кодов) бюджетной классификации Российской Федерации, относящихся к федеральному бюджету и бюджетам государственных внебюджетных фондов Российской Федерации».

доходов федерального бюджета, реестры источников доходов бюджетов государственных внебюджетных фондов Российской Федерации формируются и ведутся в электронной форме в ГИИС «Электронный бюджет». В 2019 году в подсистеме «Бюджетное планирование» ГИИС «Электронный бюджет» реализована форма «Реестр источников доходов ФБ». В настоящее время данные для отображения в реестре источников доходов федерального бюджета отсутствуют.

Таким образом, реестр источников доходов федерального бюджета на 2021 год и на плановый период 2022 и 2023 годов, представленный в составе материалов к законопроекту, сформирован не на основании перечня источников доходов, что не соответствует пункту 2 общих требований к составу информации, утвержденных постановлением Правительства Российской Федерации от 31 августа 2016 г. № 868, и пункту 2 Порядка формирования и ведения реестра источников доходов федерального бюджета, утвержденного приказом Минфина России от 29 декабря 2018 г. № 303н.

Анализ информации, содержащейся в реестре источников доходов федерального бюджета на 2021 год и на плановый период 2022 и 2023 годов, включенном в состав материалов к законопроекту, представлен в пункте 2 приложения к подразделу 6 Заключения.

6.5. Детальный анализ прогнозных показателей налоговых доходов на 2021, 2022 и 2023 годы представлен в пункте 3 приложения к подразделу 6 Заключения, **неналоговых доходов** – в пункте 4, **безвозмездных поступлений** – в пункте 5 указанного приложения.

6.6. Счетной палатой проведена оценка рисков непоступления доходов федерального бюджета и возможных резервов поступления доходов, которая представлена в следующей таблице.

(млн. рублей)				
№ п/п	Наименование	2021 год	2022 год	2023 год
1	РЕЗЕРВЫ ПОСТУПЛЕНИЯ	5 269,6	5 180,1	4 825,4
1.1	Акцизы на авиационный керосин, производимый на территории Российской Федерации	4 112,6	3 991,7	3 659,0
1.2	Акцизы на масла моторные для дизельных и карбюраторных (инжекторных) двигателей, ввозимые на территорию Российской Федерации		30,4	
1.3	ПЛАТЕЖИ ПРИ ПОЛЬЗОВАНИИ ПРИРОДНЫМИ РЕСУРСАМИ	20,9	23,8	23,8
1.3.1	Плата за пользование водными биологическими ресурсами по межправительственным соглашениям	20,9	23,8	23,8
1.4	ДОХОДЫ ОТ ПРОДАЖИ МАТЕРИАЛЬНЫХ И НЕМАТЕРИАЛЬНЫХ АКТИВОВ	1 136,1	1 134,2	1 142,6
1.4.1	Доходы в виде доли прибыльной продукции государства при выполнении соглашения о разделе продукции	136,1	134,2	142,6
1.4.2	Доходы от проведения товарных интервенций из запасов федерального интервенционного фонда сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия	1 000,0	1 000,0	1 000,0
2	РИСКИ НЕПОСТУПЛЕНИЯ	51 404,2	74 921,5	104 862,0
2.1	Налог на прибыль организаций по основной налоговой ставке	8 395,0	8 395,0	8 395,0
2.2	Акцизы на прямогонный бензин, производимый на территории Российской Федерации	3 559,8	2 474,9	1 418,7
2.3	Акцизы на табачную продукцию, производимую на территории	18 376,1	41 910,9	72 339,7

№ п/п	Наименование	2021 год	2022 год	2023 год
	Российской Федерации			
2.4	Акцизы на табак (табачные изделия), предназначенный для потребления путем нагревания, производимый на территории Российской Федерации	16 136,5	17 199,6	17 458,4
2.5	ДОХОДЫ ОТ ИСПОЛЬЗОВАНИЯ ИМУЩЕСТВА, НАХОДЯЩЕГОСЯ В ГОСУДАРСТВЕННОЙ СОБСТВЕННОСТИ	617,4	621,7	930,8
2.5.1	Доходов от сдачи в аренду имущества, составляющего казну Российской Федерации (за исключением земельных участков)	614,2	620,6	928,1
2.5.2	Доходы от перечисления части прибыли, остающейся после уплаты налогов и иных обязательных платежей федеральных государственных унитарных предприятий	3,2	1,1	2,7
2.6	ПЛАТЕЖИ ПРИ ПОЛЬЗОВАНИИ ПРИРОДНЫМИ РЕСУРСАМИ	4 319,4	4 319,4	4 319,4
2.6.1	Платежи при пользовании недрами	4 319,4	4 319,4	4 319,4
3.	ИТОГО	-46 134,6	-69 741,4	-100 036,6

По оценке Счетной палаты, риски непоступления по налоговым и неналоговым доходам с учетом дополнительных поступлений в 2021 году составят 46 134,6 млн. рублей, в 2022 году – 69 741,4 млн. рублей, в 2023 году – 100 036,6 млн. рублей.

6.7. Потенциальные резервы увеличения доходов в федеральный бюджет

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

6.7.1. Одним из резервов увеличения доходов федерального бюджета является **работа по устранению условий, способствующих росту дебиторской задолженности по доходам, повышение эффективности работы федеральных органов исполнительной власти по сокращению задолженности перед бюджетом.**

6.7.1.1. В соответствии с приказом Минфина России от 28 декабря 2010 г. № 191н «Об утверждении Инструкции о порядке составления и представления годовой, квартальной и месячной отчетности об исполнении бюджетов бюджетной системы Российской Федерации» (с учетом изменений и дополнений) объемы дебиторской задолженности по доходам отражаются в форме бюджетной отчетности 0503169 «Сведения о дебиторской и кредиторской задолженности» по счетам бюджетного учета 205 «Расчеты по доходам» и 209 «Расчеты по ущербу и иным доходам».

Несмотря на принимаемые меры, объем дебиторской задолженности остается значительным. По состоянию на 1 января 2020 года дебиторская задолженность по доходам, которая включает задолженность по неналоговым доходам, увеличилась по сравнению с 1 января 2019 года на 812,2 млрд. рублей, или на 27,3 %, и составила **3 791,5 млрд. рублей**. Наибольшие суммы дебиторской задолженности по доходам сложились у ФНС России (25,7 % общей суммы дебиторской задолженности), Рослесхоза

(24 %), Минобороны России (10,8 %), Росимущества (10 %), ФТС России и ФССП России (7,6 %).

Основными причинами, оказывающими влияние на образование дебиторской задолженности, являются: снижение платежеспособности налогоплательщиков; неуплата налогоплательщиками текущих платежей, а также доначисленных сумм по результатам камеральных и выездных налоговых проверок, начисление пени на ранее накопленную задолженность; отражение в регистрах бухгалтерского учета доходов будущих периодов на весь срок действия договоров аренды лесных участков, срок аренды которых в большинстве случаев составляет 49 лет; неплатежеспособность арендаторов, в том числе из-за банкротства предприятий-арендаторов или их ликвидации; несоблюдение предоставления льгот по уплате таможенных платежей, нарушение таможенных процедур (режимов), недостоверное заявление таможенной стоимости товаров.

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

По результатам мониторинга «дорожной карты» на 1 июля 2020 года было выявлено следующее.

По оценке Счетной палаты, из **36 мероприятий** «дорожной карты», запланированных на 2019 год, в полном объеме выполнено **22 мероприятия**, или **61,1 %**, не завершено выполнение **10 мероприятий**, или **27,7 %**, по **2 мероприятиям**, или **5,6 %**, срок исполнения не наступил, 2 мероприятия сняты с контроля в соответствии с письмами Аппарата Правительства Российской Федерации от 25 сентября 2019 г. № П4-53801 и Минюста России от 21 августа 2019 г. № 04/105252-ДН.

Опыт реализации «дорожных карт»⁶ по улучшению администрирования доходов бюджетной системы и повышению эффективности работы с дебиторской задолженностью, а также взаимодействие с главными администраторами доходов выявили дополнительные, требующие решения вопросы администрирования доходов и работы с дебиторской задолженностью по доходам.

⁶ Дорожные карты по улучшению администрирования доходов бюджетной системы и повышению эффективности работы с дебиторской задолженностью по доходам, утвержденные Председателем Правительства Российской Федерации 10 апреля 2016 г. № 2420п-П13 и 8 мая 2019 г. № 4118п-П13.

Мероприятия «дорожной карты» были направлены на создание условий для «обеления» экономики, стимулирование добровольной и своевременной уплаты налоговых и других платежей (в том числе физическими лицами), повышение эффективности работы по взысканию задолженности и предотвращению формирования безнадежной задолженности, совершенствование осуществления платежей, администрирования, информационного взаимодействия.

Реализация мероприятий «дорожной карты», утвержденной в 2019 году, позволила расширить возможности для проведения зачета налоговыми органами вне зависимости от вида налога и сбора, усовершенствовать порядок уплаты, возврата государственной пошлины, в том числе посредством Единого портала государственных услуг. Кроме того, в рамках реализации «дорожной карты» главными администраторами доходов федерального бюджета разработаны ведомственные «дорожные карты», направленные на сокращение дебиторской задолженности по доходам, а также установлен порядок перечисления в бюджетную систему обращенных в собственность Российской Федерации по решению суда денежных средств, в том числе в иностранной валюте, и реализованы другие меры.

С учетом изложенного Минфину России необходимо завершить в 2020 году реализацию всех мероприятий, предусмотренных в «дорожной карте».

6.7.2. Результаты проверки и анализа объема дополнительных поступлений, учтенных при формировании прогноза доходов проекта федерального бюджета на 2021 год и на плановый период 2022 и 2023 годов, представлены в пункте 7 приложения к подразделу 6 Заключения.

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

6.7.4. Дополнительные поступления могут быть получены в результате повышения эффективности работы налоговых органов, в том числе за счет применения адресного риск-ориентированного подхода при осуществлении контрольно-надзорной деятельности, позволяющего производить выбор объектов проверок с учетом уровня риска совершения налоговых правонарушений.

По результатам контрольной работы в 2019 году дополнительно начислено

(с учетом пеней) 406 154,2 млн. рублей, что на 94 076,6 млн. рублей, или на 18,8 %, меньше суммы доначислений в 2018 году. По результатам выездных, камеральных налоговых проверок и прочих контрольных мероприятий дополнительно поступило 246 499,0 млн. рублей (на 3,1 % меньше, чем в 2018 году), в том числе по выездным налоговым проверкам – 195 091,3 млн. рублей, по камеральным проверкам – 19 902,2 млн. рублей.

Уровень взыскания доначисленных налогов и сборов по результатам выездных и камеральных налоговых проверок, решения по которым вступили в силу, в 2019 году составляет 77,3 %, (в 2018 году – 64,8 %).

Кроме того, в 2019 году по результатам контрольно-аналитической работы поступило 345 312 млн. рублей (в 2018 году – 295 337 млн. рублей).

6.7.5. Дополнительные поступления могут быть получены в результате сокращения неэффективных льгот и преференций, принятия комплекса мероприятий в части сокращения теневого сектора экономики, **повышения качества администрирования НДС**, поступления (взыскания) в бюджетную систему Российской Федерации **доначисленных платежей по итогам контрольных мероприятий налоговых органов.**

6.7.6. Потенциальным резервом увеличения поступлений в федеральный бюджет доходов в виде прибыли, приходящейся на доли в уставных (складочных) капиталах хозяйственных товариществ и обществ, или дивидендов по акциям, принадлежащим Российской Федерации, является исключение принятия Правительством Российской Федерации экономически не обоснованных отдельных решений по установлению заниженных нормативов перечисления дивидендов по итогам работы обществ, а также повышение качества прогнозирования данного вида доходов путем соблюдения всех требований Методики прогнозирования.

6.7.7. Потенциальными резервами увеличения объема поступлений доходов, получаемых в виде арендной платы, а также средств от продажи права на заключение договоров аренды за земли, находящиеся в федеральной собственности (за исключением земельных участков федеральных бюджетных и автономных учреждений), является увеличение темпов и объемов ввода в арендный оборот свободных земельных участков, находящихся в казне, в том числе за счет выявления недобросовестных собственников объектов недвижимости, использующих земельные участки, на которых расположены данные объекты, без надлежаще оформленных прав, и понуждения их к оформлению договоров аренды на земельные участки (принцип платности землепользования).

6.7.8. В целях обеспечения увеличения поступлений доходов от сдачи в аренду имущества, составляющего казну Российской Федерации (за исключением земельных

участков), необходимо качественное повышение уровня эффективности администрирования данного вида дохода, в том числе за счет улучшения контроля за соблюдением арендаторами условий договоров аренды и совершенствования механизмов претензионно-исковой работы с должниками. Кроме того, существенным резервом роста доходов является продолжение политики по вовлечению в арендный оборот неиспользуемых объектов казны, что также позволит переложить бремя расходов по содержанию такого имущества на фактических пользователей.

7. Результаты проверки и анализа формирования федерального бюджета на 2021 год и на плановый период 2022 и 2023 годов на реализацию национальных проектов (программ), комплексного плана модернизации и расширения магистральной инфраструктуры на период до 2024 года и федеральных проектов

7.1. Анализ формирования федерального бюджета по национальным и федеральным проектам осуществлен исходя из законопроекта, пояснительной записки и приложений к ней, а также из представленных одновременно с законопроектом Основных направлений бюджетной, налоговой и таможенно-тарифной политики на 2021 год и плановый период 2022 и 2023 годов, проектов паспортов госпрограмм, протоколов заседаний президиума Совета при Президенте Российской Федерации по стратегическому развитию и национальным проектам, данных подсистемы управления национальными проектами государственной интегрированной информационной системы управления общественными финансами «Электронный бюджет» (далее - подсистема «Электронный бюджет»), Общенациональным планом действий, обеспечивающих восстановление занятости и доходов населения, рост экономики и долгосрочные структурные изменения в экономике.

Указом № 204 определены 9 национальных целей развития Российской Федерации.

В целях реализации Указа № 204 президиумом Совета при Президенте Российской Федерации по стратегическому развитию и национальным проектам (протокол заседания от 24 декабря 2018 г. № 16) утверждено 12 национальных проектов (программ). Распоряжением Правительства Российской Федерации от 30 сентября 2018 г. № 2101-р (с изменениями) утвержден комплексный план модернизации и расширения магистральной инфраструктуры на период до 2024 года (далее – комплексный план).

Указом № 474 скорректированы национальные цели развития Российской Федерации (определено 5 целей: сохранение населения, здоровье и благополучие людей; возможности для самореализации и развития талантов; комфортная и безопасная среда для жизни; достойный, эффективный труд и успешное предпринимательство; цифровая трансформация), а также увеличен горизонт планирования до 2030 года, скорректированы или установлены новые целевые показатели, характеризующие достижение национальных целей развития.

В соответствии с протоколом заседания Совета при Президенте Российской Федерации по стратегическому развитию и национальным проектам от 13 июля 2020 г. № 4 в срок **до 30 октября 2020 года** Правительству Российской Федерации поручено **привести национальные проекты в соответствие с национальными целями развития Российской Федерации на период до 2030 года с учетом мероприятий Общенационального плана действий, обеспечивающих восстановление занятости и**

доходов населения, рост экономики и долгосрочные структурные изменения в экономике; при корректировке национальных проектов предусмотреть в их составе общественно значимые результаты, непосредственно влияющие на улучшение качества жизни граждан и условий ведения предпринимательской деятельности; обеспечить внесение соответствующих изменений в нормативные правовые акты, представить предложения о внесении изменений в перечень ключевых параметров национальных проектов; рассмотреть вопрос **о разработке национального проекта в сфере туризма.**

В соответствии с Указом № 474 Правительству Российской Федерации **до 30 октября 2020 года** необходимо представить предложения по приведению Указа № 204 в соответствие с Указом № 474, а также скорректировать (разработать) при участии Государственного совета Российской Федерации и представить на рассмотрение Совета при Президенте Российской Федерации по стратегическому развитию и национальным проектам национальные проекты, направленные на достижение национальных целей и целевых показателей, определенных в Указе № 474.

Законопроект сформирован на основе 12 национальных проектов (программ) и комплексного плана и федеральных проектов, входящих в их состав, утвержденных в целях достижения 9 национальных целей, предусмотренных Указом № 204.

В целях достижения новых национальных целей, установленных в Указе № 474, потребуются **пересмотр и корректировка параметров действующих национальных и федеральных проектов, а также возможное принятие новых национальных и федеральных проектов.**

Таким образом, после приведения паспортов национальных (федеральных) проектов в соответствие с Указом № 474 необходимо внести изменения в законопроект в рамках подготовки поправок ко второму чтению в Государственной Думе.

7.2. Пояснительная записка к законопроекту и приложение № 8 к пояснительной записке содержат информацию о бюджетных ассигнованиях законопроекта на реализацию национальных проектов, комплексного плана и входящих в их состав федеральных проектов на 2021 – 2023 годы, финансовом обеспечении за счет средств федерального бюджета в соответствии с паспортами проектов на 2023 год, а также данные сводной бюджетной росписи на 1 сентября 2020 года.

В соответствии с Положением об организации проектной деятельности в Правительстве Российской Федерации, утвержденным постановлением Правительства Российской Федерации от 31 октября 2018 г. № 1288 (далее – Положение об организации проектной деятельности), планирование бюджетных ассигнований на реализацию национальных проектов и федеральных проектов в очередном финансовом году и

плановом периоде осуществляется в соответствии с нормативными правовыми актами, регулирующими порядок составления проекта федерального бюджета и проектов бюджетов государственных внебюджетных фондов Российской Федерации на очередной финансовый год и плановый период, и актами, определяющими вопросы планирования бюджетных ассигнований, в том числе с учетом результатов реализации национальных проектов и федеральных проектов за предыдущий период.

Счетная палата отмечает, что **пояснительная записка к законопроекту не содержит информации о достижении текущих результатов** реализации национальных и федеральных проектов за истекший период 2020 года, **значениях целевых показателей** по годам реализации нацпроектов, **оценке их ожидаемых значений** по итогам 2020 года, **влиянии изменений бюджетных ассигнований на достижение показателей и результатов** национальных и федеральных проектов.

7.3. Расходы на реализацию национальных проектов включены в состав госпрограмм. В целях обособления бюджетных ассигнований федерального бюджета на реализацию национальных проектов и комплексного плана в законопроекте используются буквенные коды бюджетной классификации на уровне основного мероприятия госпрограммы (4-й знак целевой статьи расходов). Соответствующий национальному проекту код классификации предназначен только для аналитического обособления объемов бюджетных ассигнований. **Объем расходов по национальному проекту в законопроекте является расчетной суммой.**

7.4. Законопроектом предусматриваются бюджетные ассигнования на реализацию **12 национальных проектов**, а также **комплексного плана** в 2021 году в объеме 2 245 781,0 млн. рублей, что на 55 259,2 млн. рублей (на 2,5 %), больше показателя сводной бюджетной росписи на 1 сентября 2020 года, но на 210 795,6 млн. рублей (на 8,6 %), меньше показателя Федерального закона № 380-ФЗ (с изменениями); в 2022 году – 2 608 544,4 млн. рублей, что на 362 763,4 млн. рублей (на 16,2 %), больше объема, предусмотренного законопроектом на 2021 год, но на 372 348,0 млн. рублей (на 12,5 %), меньше показателя Федерального закона № 380-ФЗ (с изменениями); в 2023 году – 2 780 483,0 млн. рублей, что на 171 938,6 млн. рублей (на 6,6 %), больше объема, предусмотренного законопроектом на 2022 год. В законопроекте по сравнению с Федеральным законом № 380-ФЗ (с изменениями) доля расходов на реализацию национальных проектов (программ) в ВВП сокращается в 2021 году с 2 % до 1,9 %, в 2022 году – с 2,3 % до 2,1 %.

В основном по национальным проектам и комплексному плану законопроектом предусматривается уменьшение бюджетных ассигнований в 2021 – 2022 годы по

сравнению с Федеральным законом № 380-ФЗ (с изменениями), за исключением национального проекта «Культура» (в 2021 году увеличивается на 6,8 %) и национального проекта «Малое и среднее предпринимательство и поддержка индивидуальной предпринимательской инициативы» (в 2021 году увеличивается на 18,7 %).

Бюджетные ассигнования на реализацию национальных проектов на 2020 – 2023 годы представлены в следующей таблице.

(млрд. рублей)

Наименование	2020 год*	2021 год			2022 год			2023 год		
		Федеральный закон № 380-ФЗ (с изменениями)	законопроект	отклонение в %	Федеральный закон № 380-ФЗ (с изменениями)	законопроект	отклонение в %	паспорт проекта	законопроект	отклонение в %
1	2	3	4	5=4/3*100	6	7	8=7/6*100	9	10	11=10/9*100
ВВП	113 631	120 687	115 533		128 850	124 223			132 822	
ВСЕГО на реализацию национальных проектов	2 190,5	2 456,6	2 245,8	91,4	2 980,9	2 608,5	87,5	2 522,9	2 780,5	110,2
в % к ВВП	1,9	2,0	1,9	х	2,3	2,1	х	х	2,1	х
Национальный проект «Демография»	735,3	826,3	742,5	89,9	840,7	762,4	90,7	464,1	855,9	184,4
в % к ВВП	0,6	0,7	0,6	х	0,7	0,6	х	х	0,6	х
Национальный проект «Здравоохранение»	306,7	252,8	243,2	96,2	262,6	251,1	95,6	218,6	212,1	97,1
в % к ВВП	0,3	0,2	0,2	х	0,2	0,2	х	х	0,2	х
Национальный проект «Образование»	132,2	181,3	171,6	94,6	162,9	155,7	95,6	119,5	184,6	154,5
в % к ВВП	0,1	0,2	0,1	х	0,1	0,1	х	х	0,1	х
Национальный проект «Жилье и городская среда»	118,9	108,4	102,6	94,7	189,1	125,7	66,5	192,1	178,4	92,9
в % к ВВП	0,1	0,1	0,1	х	0,1	0,1	х	х	0,1	х
Национальный проект «Экология»	72,0	126,9	108,0	85,1	153,7	131,9	85,8	151,8	140,3	92,4
в % к ВВП	0,1	0,1	0,1	х	0,1	0,1	х	х	0,1	х
Национальный проект «Безопасные и качественные автомобильные дороги»	149,0	124,8	117,4	94,1	23,9	34,0	142,5	23,2	26,3	113,4
в % к ВВП	0,1	0,1	0,1	х	0,02	0,03	х	х	0,02	х
Национальный проект «Производительность труда и поддержка занятости»	5,2	6,9	6,4	92,6	7,5	6,9	92,3	7,8	7,2	92,3
в % к ВВП	0,005	0,01	0,01	х	0,01	0,01	х	х	0,01	х
Национальный проект «Наука»	45,7	55,1	54,9	99,5	76,4	76,3	99,9	97,8	97,8	100,0
в % к ВВП	0,04	0,05	0,05	х	0,1	0,1	х	х	0,1	х
Национальная программа «Цифровая экономика Российской Федерации»	113,4	177,9	150,2	84,4	258,0	211,1	81,8	233,3	190,7	81,7
в % к ВВП	0,1	0,1	0,1	х	0,2	0,2	х	х	0,1	х

Наименование	2020 год*	2021 год			2022 год			2023 год		
		Федеральный закон № 380-ФЗ (с изменениями)	законопроект	отклонение в %	Федеральный закон № 380-ФЗ (с изменениями)	законопроект	отклонение в %	паспорт проекта	законопроект	отклонение в %
1	2	3	4	5=4/3*100	6	7	8=7/6*100	9	10	11=10/9*100
Национальный проект «Культура»	16,1	20,3	21,7	106,8	23,2	24,3	104,5	21,9	25,1	114,7
в % к ВВП	0,01	0,02	0,02	x	0,02	0,02	x	x	0,02	x
Национальный проект «Малое и среднее предпринимательство и поддержка индивидуальной предпринимательской инициативы»	64,8	47,5	56,3	118,7	87,9	61,0	69,3	94,2	78,7	83,5
в % к ВВП	0,1	0,04	0,05	x	0,1	0,05	x	x	0,1	x
Национальный проект «Международная кооперация и экспорт»	69,3	124,0	97,5	78,7	219,4	206,0	93,9	212,6	193,0	90,8
в % к ВВП	0,1	0,1	0,1	x	0,2	0,2	x	x	0,1	x
Комплексный план	361,8	404,5	373,4	92,3	675,5	562,2	83,2	685,9	590,4	86,1
в % к ВВП	0,3	0,3	0,3	x	0,5	0,5	x	x	0,4	x

*Сводная бюджетная роспись на 1 сентября 2020 года.

В законопроекте по сравнению с Федеральным законом № 380-ФЗ (с изменениями) **доля расходов на реализацию национального проекта «Демография» в ВВП сокращается** в 2021 – 2022 годах с 0,7 % до 0,6 %, на реализацию **национального проекта «Образование»** в 2021 году – с 0,2 % до 0,1 %.

Доля расходов на реализацию национальных проектов, а также комплексного плана в общем объеме расходов федерального бюджета в 2021 году составит 10,4 %, в 2022 году – 11,9 %, в 2023 году – 11,7 %, что на 1,2 процентного пункта, 2,7 процентного пункта и 2,5 процентного пункта **выше аналогичного показателя** сводной бюджетной росписи на 1 сентября 2020 года (9,2 %) соответственно.

Более половины расходов на национальные проекты на 2021 – 2023 годы предусматривается на реализацию 2 национальных проектов - «Демография», «Здравоохранение», а также комплексного плана (на 2021 год – 60,5 %, на 2022 год – 60,4 %, на 2023 год – 59,6 %).

7.5. В соответствии с законопроектом в составе национальных проектов и комплексного плана в 2021 – 2023 годах за счет средств федерального бюджета планируется реализация 75 федеральных проектов.

Законопроектом в рамках национальной программы «Цифровая экономика Российской Федерации» **предусматриваются** бюджетные ассигнования на реализацию

нового федерального проекта «Искусственный интеллект», в рамках национального проекта «Международная кооперация и экспорт» бюджетные ассигнования на реализацию федерального проекта «Логистика международной торговли» **не предусматриваются**.

Бюджетные ассигнования федерального проекта «Логистика международной торговли» перераспределяются на реализацию соответствующих мероприятий подпрограммы «Развитие пунктов пропуска через государственную границу» госпрограммы «Развитие транспортной системы». В соответствии с протоколом совещания у Первого заместителя Председателя Правительства Российской Федерации от 14 июля 2020 г. № АБ-П13-117пр мероприятия федерального проекта «Логистика международной торговли» будут реализованы в рамках указанной госпрограммы.

По сравнению с Федеральным законом № 380-ФЗ (с изменениями) в 2021 году по 12 федеральным проектам предусматривается увеличение бюджетных ассигнований, по 57 федеральным проектам – уменьшение, по 5 федеральным проектам бюджетные ассигнования не изменяются (федеральные проекты «Сохранение лесов», «Развитие научной и научно-производственной кооперации», «Развитие передовой инфраструктуры для проведения исследований и разработок в Российской Федерации», «Поддержка занятости и повышение эффективности рынка труда для обеспечения роста производительности труда», «Автомобильные дороги Минобороны России»).

Так, наибольшее увеличение бюджетных ассигнований предусматривается по федеральному проекту «Северный морской путь» в рамках комплексного плана - на 29 614,9 млн. рублей (в 2 раза), по федеральному проекту «Цифровое государственное управление» в рамках национальной программы «Цифровая экономика Российской Федерации» - на 23 088,7 млн. рублей (в 1,6 раза), «Акселерация субъектов малого и среднего предпринимательства» в рамках национального проекта «Малое и среднее предпринимательство и поддержка индивидуальной предпринимательской инициативы» - на 4 764,0 млн. рублей (в 1,6 раза).

Наибольшее уменьшение предусматривается по федеральному проекту «Финансовая поддержка семей при рождении детей» в рамках национального проекта «Демография» - на 77 366,8 млн. рублей, или на 10,3 %, по федеральному проекту «Морские порты России» - на 37 896,1 млн. рублей, или на 55,9 %, по федеральному проекту «Внутренние водные пути» в рамках комплексного плана - на 23 202,4 млн. рублей, или на 43,4 %, по федеральному проекту «Цифровые технологии» в рамках национальной программы «Цифровая экономика Российской Федерации» - на 21 756,5 млн. рублей, или на 52,3 %, по федеральному проекту «Чистый воздух» национального проекта «Экология» - на 13 214,8 млн. рублей, или на 65 %.

Информация о бюджетных ассигнованиях на финансовое обеспечение реализации национальных проектов и комплексного плана в 2021 - 2023 годах представлена также в таблице 1 приложения к подразделу 7 Заключения.

7.6. В законопроекте, по информации Минфина России (письмо от 1 октября 2020 г. № 01-02-02/16-85995), по ряду национальных проектов и комплексному плану **предусматриваются зарезервированные бюджетные ассигнования**, объем которых представлен в следующей таблице.

(млн. рублей)

Наименование	РЗ	ПР	ЦСР	2021 год	2022 год	2023 год
Реализация мероприятий национального проекта «Безопасные и качественные дороги»	04	09	24 2 R1 89999	52 482,9		
Реализация мероприятий национального проекта «Экология»	06	05	12 1 G1 89999	8 589,6	10 136,2	
	06	05	12 1 G2 89999	3 788,5	3 788,5	3 788,5
	06	05	12 1 G4 89999	6 631,4	8 481,6	14 898,2
	06	05	12 1 G7 89999	1 987,0	703,7	1 248,8
Реализация мероприятий национального проекта «Жилье и городская среда»	14	03	05 1 F1 89999	2 136,2		
Реализация мероприятий комплексного плана	04	09	24 2 V6 20200	1 372,1		
Итого резервные средства по национальным проектам и комплексному плану				76 987,7	23 110,0	19 935,5
кроме того:						
Реализация мероприятий комплексной программы «Развитие техники, технологий и научных исследований в области использования атомной энергии в Российской Федерации на период до 2024 года»	04	11	22 Ж U3 89999	2 545,4	1 633,0	2 674,8

Так, бюджетные ассигнования зарезервированы по федеральным проектам национальных проектов «Безопасные и качественные дороги», «Экология», «Жилье и городская среда» и комплексного плана в общем объеме на 2021 год - 76 987,7 млн. рублей, на 2022 год – 23 110,0 млн. рублей, на 2023 год – 19 935,5 млн. рублей.

По национальному проекту «Экология» бюджетные ассигнования зарезервированы в рамках 4 федеральных проектов.

Так, в соответствии с пояснительной запиской к законопроекту по федеральному проекту «Чистая страна» бюджетные ассигнования на 2021 год в объеме 8 589,6 млн.

рублей, на 2022 год в объеме 10 136,2 млн. рублей предусматривается направить на ликвидацию несанкционированных свалок в границах городов и наиболее опасных объектов накопленного экологического вреда окружающей среде. По федеральному проекту «Комплексная система обращения с твердыми коммунальными отходами» бюджетные ассигнования на 2021 - 2023 годы в объеме 3 788,5 млн. рублей ежегодно предусматривается направить на выполнение нормативов утилизации отходов от использования товаров, обязанность, по утилизации которых исполнена производителями товаров, импортерами товаров путем уплаты экологического сбора. По федеральному проекту «Чистый воздух» бюджетные ассигнования на 2021 год в объеме 6 631,4 млн. рублей, на 2022 год в объеме 8 481,6 млн. рублей, на 2023 год в объеме 14 898,2 млн. рублей предусматривается направить на реализацию комплексных планов мероприятий по снижению выбросов загрязняющих веществ в атмосферный воздух в крупных промышленных центрах, с учетом сводных расчетов допустимого в этих городах негативного воздействия на окружающую среду. По федеральному проекту «Сохранение озера Байкал» бюджетные ассигнования на 2021 год в объеме 1 987,0 млн. рублей, на 2022 год в объеме 703,7 млн. рублей, на 2023 год в объеме 1 248,8 млн. рублей предусматривается направить на ликвидацию последствий негативного воздействия отходов, накопленных в результате деятельности ОАО «Байкальский целлюлозно-бумажный комбинат» (Иркутская область), и ликвидацию последствий отрицательного воздействия добычи угля на окружающую среду Холбоьджинского угольного разреза и терриконов бывшей шахты Гусиноозерская - рекультивация нарушенных земель, защита поверхностных и подземных вод (Республика Бурятия).

Также законопроектом Минфину России на 2021 год предусмотрены бюджетные ассигнования на реализацию мероприятий национального проекта «Безопасные и качественные автомобильные дороги» в сумме 52 482,9 млн. рублей и на реализацию комплексного плана - 1 372,1 млн. рублей. Указанные средства зарезервированы на восстановление бюджетных ассигнований федерального бюджета, предусмотренных в 2020 году Росавтодору из резервного фонда Правительства Российской Федерации на осуществление дорожной деятельности в рамках мероприятий, обеспечивающих восстановление занятости и доходов населения, рост экономики и долгосрочные структурные изменения.

Кроме того, резервные средства предусматриваются в рамках реализации комплексной программы «Развитие техники, технологий и научных исследований в области использования атомной энергии в Российской Федерации на период до 2024 года»

на 2021 год в объеме 2 545,4 млн. рублей, на 2022 год – 1 633,0 млн. рублей, на 2 674,8 млн. рублей.

7.7. В рамках национальных проектов и комплексного плана законопроектом предусмотрены **средства межбюджетных трансфертов** на 2021 год в объеме 697 654,3 млн. рублей, или 24,5 % общего объема межбюджетных трансфертов (в 2020 году в соответствии с показателями сводной росписи на 1 сентября 2020 года – 25 %), на 2022 год – 692 192,9 млн. рублей, или 25,1 %, и на 2023 год – 704 398,3 млн. рублей, или 24,5 %.

По сравнению с показателями планового периода 2021 и 2022 годов Федерального закона № 380-ФЗ (с изменениями) объем средств межбюджетных трансфертов, предусмотренный на национальные проекты, в 2021 году снизится на 5,9 %, в 2022 году увеличится на 1,7 %.

Наибольший объем межбюджетных трансфертов на реализацию национальных проектов предусматривается на предоставление субсидий, их доля в 2021 году составит 60,4 % объема межбюджетных трансфертов, предусмотренных на реализацию национальных проектов, в 2022 году – 61,4 %, в 2023 году – 67,1 %. В законопроекте объем субсидий на реализацию национальных проектов в 2021 году по сравнению с показателями сводной росписи на 1 сентября 2020 года уменьшается на 10,5 %, в 2022 и в 2023 годах увеличивается по сравнению с предыдущим годом на 1 % и на 11,1 % соответственно.

Законопроектом планируется рост субвенций на реализацию национальных проектов в 2021 году по сравнению с показателями сводной росписи на 1 сентября 2020 года на 7,7 %, в 2022 и 2023 годах по сравнению с предыдущим годом – на 3 % и на 2,8 % соответственно. Вместе с тем по сравнению с показателями Федерального закона № 380-ФЗ (с изменениями) объем субвенций, предусмотренный на реализацию национальных проектов, снизится в 2021 году на 1,2 %, в 2022 году – на 3,4 %.

Объем иных межбюджетных трансфертов, планируемый законопроектом на реализацию национальных проектов в 2021 году по сравнению с показателями сводной росписи на 1 сентября 2020 года, уменьшается более чем в 2 раза, в 2022 году – на 12,6 % по сравнению с предыдущим годом, в 2023 году – на 39,1 % по сравнению с предыдущим годом.

Основной объем средств межбюджетных трансфертов предусматривается законопроектом по национальному проекту «Демография», который составит в 2021 году 278 667,0 млн. рублей, или 39,9 % объема межбюджетных трансфертов,

предусматриваемых в рамках национальных проектов, в 2022 году – 260 737,7 млн. рублей, или 37,7 %, в 2023 году – 259 523,9 млн. рублей, или 36,8 %.

Следует отметить низкий уровень исполнения межбюджетных трансфертов в рамках национальных проектов, который по состоянию на 1 сентября 2020 года составил 40,6 % показателя сводной росписи с изменениями. При этом на крайне низком уровне (ниже 40 %) отмечается исполнение средств межбюджетных трансфертов по следующим национальным проектам: «Здравоохранение» – 30,9 %, «Образование» - 37,8 %, «Жилье и городская среда» - 36,1 %, «Экология» - 36,3 %, «Безопасные и качественные автомобильные дороги» - 36,7 %, «Международная кооперация и экспорт» - 20,5 %, комплексный план – 16,5 %.

Информация об объеме межбюджетных трансфертов, предусмотренных на реализацию национальных проектов и комплексного плана в 2021 - 2023 годах, представлена также в таблице 2 приложения к подразделу 7 Заключения.

7.8. Информация о финансовом обеспечении в соответствии с паспортами национальных проектов за счет средств федерального бюджета, а также бюджетные ассигнования законопроекта на реализацию национальных проектов представлены в следующей таблице.

(млн. рублей)

Наименование национального проекта (программы)	Бюджетные ассигнования федерального бюджета					
	в соответствии с паспортом, размещенным в системе «Электронный бюджет»			в соответствии с законопроектом		
	2021 год	2022 год	2023 год	2021 год	2022 год	2023 год
Всего	2 506 131,7	2 975 987,7	2 522 853,1	2 245 781,0	2 608 544,4	2 780 483,0
Отклонение бюджетных ассигнований, предусмотренных законопроектом от паспорта				-260 350,7	-367 443,3	257 629,9
«Демография»	825 346,4	839 690,8	464 134,7	742 509,8	762 392,2	855 919,9
Отклонение бюджетных ассигнований, предусмотренных законопроектом от паспорта				-82 836,6	-77 298,6	391 785,2
«Здравоохранение»	252 626,1	262 445,0	218 569,0	243 204,4	251 076,9	212 132,4
Отклонение бюджетных ассигнований, предусмотренных законопроектом от паспорта				-9 421,7	-11 368,1	-6 436,6
«Образование»	182 645,6	164 223,9	119 536,1	171 631,6	155 737,7	184 631,9

Наименование национального проекта (программы)	Бюджетные ассигнования федерального бюджета					
	в соответствии с паспортом, размещенным в системе «Электронный бюджет»			в соответствии с законопроектом		
	2021 год	2022 год	2023 год	2021 год	2022 год	2023 год
Отклонение бюджетных ассигнований, предусмотренных законопроектом от паспорта				-11 014,0	-8 486,2	65 095,8
«Жилье и городская среда»	108 362,8	189 138,3	192 050,0	102 592,6	125 729,4	178 355,0
Отклонение бюджетных ассигнований, предусмотренных законопроектом от паспорта				-5 770,2	-63 408,9	-13 695,0
«Экология»	121 044,7	149 113,4	151 844,0	108 010,1	131 926,7	140 297,3
Отклонение бюджетных ассигнований, предусмотренных законопроектом от паспорта				-13 034,6	-17 186,7	-11 546,7
«Безопасные и качественные автомобильные дороги»	78 101,6	23 855,0	23 152,6	117 441,1	34 034,2	26 265,4
Отклонение бюджетных ассигнований, предусмотренных законопроектом от паспорта				39 339,5	10 179,2	3 112,8
«Производительность труда и поддержка занятости»	6 900,5	7 480,8	7 840,3	6 390,3	6 906,9	7 238,0
Отклонение бюджетных ассигнований, предусмотренных законопроектом от паспорта				-510,2	-573,9	-602,3
«Наука»	55 042,8	76 265,7	97 804,9	54 892,6	76 256,0	97 756,3
Отклонение бюджетных ассигнований, предусмотренных законопроектом от паспорта				-150,2	-9,7	-48,6
«Цифровая экономика»	177 850,7	258 007,3	233 278,5	150 212,7	211 081,6	190 679,3
Отклонение бюджетных ассигнований, предусмотренных законопроектом от паспорта				-27 638,0	-46 925,7	-42 599,2
«Культура»	20 287,2	23 214,8	21 915,5	21 656,8	24 263,0	25 138,1

Наименование национального проекта (программы)	Бюджетные ассигнования федерального бюджета					
	в соответствии с паспортом, размещенным в системе «Электронный бюджет»			в соответствии с законопроектом		
	2021 год	2022 год	2023 год	2021 год	2022 год	2023 год
Отклонение бюджетных ассигнований, предусмотренных законопроектом от паспорта				1 369,6	1 048,2	3 222,6
«МСП и поддержка индивидуальной предпринимательской инициативы»	47 450,4	87 947,6	94 237,8	56 302,7	60 957,8	78 654,0
Отклонение бюджетных ассигнований, предусмотренных законопроектом от паспорта				8 852,3	-26 989,8	-15 583,8
«Международная кооперация и экспорт»	122 741,4	219 620,2	212 605,4	97 544,7	205 988,7	192 994,1
Отклонение бюджетных ассигнований, предусмотренных законопроектом от паспорта				-25 196,7	-13 631,5	-19 611,3
Комплексный план	416 731,4	674 985,0	685 884,3	373 391,6	562 193,2	590 421,6
Отклонение бюджетных ассигнований, предусмотренных законопроектом от паспорта				-43 339,8	-112 791,8	-95 462,7

В соответствии с паспортами национальных проектов, размещенными в системе «Электронный бюджет», на их финансовое обеспечение за счет средств федерального бюджета на 2021 год предусматриваются бюджетные ассигнования в объеме 2 506 131,7 млн. рублей, на 2022 год – 2 975 987,7 млн. рублей, на 2023 год – 2 522 853,1 млн. рублей.

Бюджетные ассигнования законопроекта на 2021 - 2022 годы меньше финансового обеспечения за счет средств федерального бюджета согласно паспортам национальных проектов на 2021 год на 260 350,7 млн. рублей, на 2022 год – на 367 443,3 млн. рублей. При этом в 2023 году бюджетные ассигнования законопроекта больше финансового обеспечения за счет средств федерального бюджета согласно паспортам национальных проектов на 257 629,9 млн. рублей.

7.9. Согласно отчетам о ходе реализации национальных проектов по состоянию на 1 сентября 2020 года запланированные результаты национальных проектов и комплексного плана достигнуты не в полном объеме.

Кассовое исполнение бюджетных ассигнований на реализацию национальных проектов в 2020 году осуществляется недостаточными темпами и составляет **на 1 сентября 2020 года 48,4 %** показателя сводной росписи с изменениями. **Наиболее низкий уровень исполнения отмечается** по национальной программе «**Цифровая экономика Российской Федерации**» - **17,8 %**, по национальным проектам «**Экология**» - **34,1 %** и «**Безопасные и качественные автомобильные дороги**» - **35 %**. Низкое кассовое исполнение обусловлено в основном последствиями пандемии и экономического кризиса I квартала текущего года. Нарастить более значительные темпы реализации национальных проектов и комплексного плана и достижения предусмотренных плановых значений показателей представляется достаточно проблематичным.

В течение 2019 года также отмечался низкий уровень исполнения расходов на реализацию национальных проектов (программ) и комплексного плана. Так, за январь – сентябрь 2019 года исполнение расходов составило 926 823,5 млн. рублей, или лишь 52,1 % показателя сводной росписи с изменениями. Всего в IV квартале 2019 года в целях реализации национальных проектов (программ) и комплексного плана было необходимо исполнение порядка 48 % расходов, предусмотренных на их реализацию сводной росписью с изменениями.

В результате **по итогам 2019 года общий объем неисполненных назначений по национальным проектам (программам) и комплексному плану составил 148 198,9 млн. рублей, или 8,5 %** показателя сводной росписи с изменениями.

Пунктом 4 части 1 статьи 2 Федерального закона от 12 ноября 2019 г. № 367-ФЗ «О приостановлении действия отдельных положений Бюджетного кодекса Российской Федерации и установлении особенностей исполнения федерального бюджета в 2020 году» предусмотрено, что остатки средств федерального бюджета, образовавшиеся на 1 января 2020 года в связи с неполным использованием бюджетных ассигнований на финансовое обеспечение национальных проектов в ходе исполнения федерального бюджета в 2019 году, направляются в 2020 году на увеличение объемов соответствующих бюджетных ассигнований по соответствующим кодам классификации расходов федерального бюджета.

Увеличение бюджетных ассигнований сводной росписи в текущем году на финансовое обеспечение реализации национальных проектов (программ) и комплексного плана **за счет неполного использования в 2019 году бюджетных ассигнований, предусмотренных на их финансовое обеспечение по соответствующему коду классификации расходов федерального бюджета, на основании решений, принимаемых в порядке, определяемом Правительством Российской Федерации, произведено** в объеме

147 643,7 млн. рублей по всем национальным проектам (программам) и комплексному плану.

7.10. Следует отметить, что законопроектом предусматриваются бюджетные ассигнования на реализацию **4 федеральных проектов в рамках комплексной программы «Развитие техники, технологий и научных исследований в области использования атомной энергии в Российской Федерации на период до 2024 года»** (далее – комплексная программа): на 2021 год - в сумме 21 000,0 млн. рублей, на 2022 и 2023 годы - по 20 999,9 млн. рублей соответственно. Комплексная программа разработана в соответствии с Указом Президента Российской Федерации от 16 апреля 2020 г. № 270 «О развитии техники, технологий и научных исследований в области использования атомной энергии в Российской Федерации».

Правительству Российской Федерации при разработке комплексной программы поручено предусмотреть распространение на нее действия нормативных правовых актов Российской Федерации, регламентирующих порядок реализации национальных (федеральных) проектов (программ), в том числе в части финансового обеспечения. В целях обособления бюджетных ассигнований федерального бюджета на реализацию комплексной программы используется буквенный код бюджетной классификации на уровне основного мероприятия («U» - 4 знак целевой статьи расходов).

Постановлением Правительства Российской Федерации от 6 июля 2020 г. № 989 «О внесении изменений в постановление Правительства Российской Федерации от 31 октября 2018 г. № 1288» определено, что Положение об организации проектной деятельности в Правительстве Российской Федерации распространяется на комплексную программу «Развитие техники, технологий и научных исследований в области использования атомной энергии в Российской Федерации на период до 2024 года» и федеральные проекты, входящие в ее состав.

В связи с этим, по мнению Счетной палаты, **информацию о расходах на реализацию федеральных проектов комплексной программы целесообразно справочно отразить в разделе «Расходы федерального бюджета на финансовое обеспечение реализации национальных проектов» и приложении № 8 к пояснительной записке.**

7.11. Следует отметить, что отдельные бюджетные ассигнования, предусматриваемые на реализацию комплексного плана, не классифицированы по целевым статьям расходов как средства на его реализацию.

Так, разработанный в рамках Указа № 204 комплексный план предусматривает реализацию как транспортной, так и энергетической части.

В соответствии с законопроектом общий объем бюджетных ассигнований на реализацию мероприятий транспортной части комплексного плана составляет в 2021 году - 373 391,6 млн. рублей, в 2022 году - 562 193,2 млн. рублей и в 2023 году - 590 421,6 млн. рублей.

Энергетическая часть комплексного плана включает 2 федеральных проекта - «Гарантированное обеспечение доступной электроэнергией» и «Гарантированное обеспечение транспорта нефти, нефтепродуктов, газа и газового конденсата». Показатели энергетической части комплексного плана отражены в госпрограмме «Развитие энергетики».

Финансовое обеспечение реализации мероприятий энергетической части комплексного плана в основном осуществляется за счет средств компаний топливно-энергетического комплекса в рамках их инвестиционных программ.

При этом в соответствии с законопроектом на 2021 - 2023 годы предусмотрено финансирование в общем объеме 29 072,3 млн. рублей на реализацию федерального проекта «Гарантированное обеспечение доступной электроэнергией» с мероприятиями по строительству энергоцентра в г. Билибино (финансирование по проекту осуществляется в рамках соглашения между Минстроем России и Правительством Чукотского автономного округа о предоставлении иного межбюджетного трансферта, имеющего целевое назначение, из федерального бюджета бюджету Чукотского автономного округа). Реализация мероприятия «Иные мероприятия по строительству электросетевых объектов на территории Крымского полуострова» осуществляется Минэнерго России в рамках ФЦП «Социально-экономическое развитие Республики Крым и г. Севастополя до 2024 года» за счет предоставления взноса в уставный капитал АО «Крымэнерго» с 2019 года.

По мнению Счетной палаты, **после утверждения паспортов федеральных проектов** энергетической части комплексного плана необходимо **классифицировать расходы** по целевым статьям как средства на реализацию **комплексного плана**.

7.12. Бюджетные ассигнования по национальным проектам и комплексному плану в законопроекте предусматриваются в рамках 24 госпрограмм. В структуре одной госпрограммы предусматривается реализация до 5 национальных проектов. Так, по госпрограмме «Экономическое развитие и инновационная экономика» предусматривается реализация национальных проектов «Производительность труда и поддержка занятости», «Международная кооперация и экспорт», «Цифровая экономика Российской Федерации», «Демография», «Малое и среднее предпринимательство и поддержка индивидуальной предпринимательской инициативы». В 4 госпрограммах - «Развитие образования», «Обеспечение доступным и комфортным жильем и коммунальными услугами граждан

Российской Федерации», «Содействие занятости населения», «Развитие промышленности и повышение ее конкурентоспособности» предусмотрена реализация 4 национальных проектов.

Реализация 10 национальных проектов (программ) и комплексного плана предусматривается в структуре нескольких госпрограмм. Например, реализация национальной программы «Цифровая экономика Российской Федерации» предусматривается в рамках 9 госпрограмм, национального проекта «Демография» - 8, национального проекта «Экология» - 6, национального проекта «Образование» - 5, национального проекта «Международная кооперация и экспорт» - 4, национальных проектов «Безопасные и качественные автомобильные дороги» и «Малое и среднее предпринимательство и поддержка индивидуальной предпринимательской инициативы» - 3 госпрограмм.

Наименование	Федеральные проекты	Госпрограммы
Национальный проект «Демография»	5	8
Национальный проект «Здравоохранение»	8	1
Национальный проект «Образование»	10	5
Национальный проект «Жилье и городская среда»	3	1
Национальный проект «Экология»	11	6
Национальный проект «Безопасные и качественные автомобильные дороги»	4	3
Национальный проект «Производительность труда и поддержка занятости»	3	2
Национальный проект «Наука»	3	2
Национальная программа «Цифровая экономика Российской Федерации»	7	9
Национальный проект «Культура»	3	2
Национальный проект «Малое и среднее предпринимательство и поддержка индивидуальной предпринимательской инициативы»	5	3
Национальный проект «Международная кооперация и экспорт»	4	4
Комплексный план	9	2
кроме того:		
Комплексная программа «Развитие техники, технологий и научных исследований в области использования атомной энергии в Российской Федерации на период до 2024 года»	4	1

Следует отметить, что **отдельные федеральные проекты также реализуются в составе нескольких госпрограмм.**

Так, реализация федерального проекта «Старшее поколение» национального проекта «Демография» предусматривается в рамках 4 госпрограмм, федерального проекта «Молодые профессионалы (Повышение конкурентоспособности профессионального образования)» национального проекта «Образование» - 3 госпрограмм, федерального проекта «Оздоровление Волги» национального проекта «Экология» - 3 госпрограмм.

7.13. Правительством Российской Федерации одобрен Общенациональный план действий, обеспечивающих восстановление занятости и доходов населения, рост экономики и долгосрочные структурные изменения в экономике (далее – Общенациональный план).

В результате распространения новой коронавирусной инфекции экономика России одновременно столкнулась и с ограничением предложения, и с ограничением спроса. Часть отраслей (сфера бытовых услуг, туризм, авиаперевозки и ряд других) были закрыты полностью.

Общенациональный план разработан Правительством Российской Федерации в целях выхода на устойчивую траекторию экономического роста и роста доходов населения, обеспечивающую реализацию национальных целей развития экономики на основе использования новых технологий, включая цифровизацию, новых возможностей рынка труда и образования, быстрого и качественного строительства жилья, экспортной ориентации и активного импортозамещения, а также в целях обеспечения высокой степени устойчивости экономики и системы здравоохранения к возможным шокам в будущем.

Ведущая роль в системе управления реализацией Общенационального плана будет принадлежать президиуму Правительства Российской Федерации. Работу по ключевым инициативам планируется проводить в соответствии с векторами развития, определенными в национальных проектах, не подменяя их, но конкретизируя критически важные задачи на период восстановления экономики.

В рамках Общенационального плана планируется обеспечить взаимосвязь мероприятий национального проекта «Жилье и городская среда» и мероприятий следующих национальных проектов: «Образование», «Здравоохранение», «Культура» – в части строительства новых объектов на территориях развития жилищного строительства; «Безопасные и качественные дороги» – в целях развития транспортной инфраструктуры населенных пунктов; транспортная часть комплексного плана – в целях развития дорог и железнодорожного сообщения, развития «точек роста» и агломераций, повышения мобильности населения.

Таким образом, на достижение целей Общенационального плана будут одновременно оказывать влияние и национальные проекты, и ключевые инициативы Общенационального плана.

Анализ соответствия отдельных мероприятий Общенационального плана действий, обеспечивающих восстановление занятости и доходов населения, рост экономики и долгосрочные структурные изменения в экономике, мерам и финансовому обеспечению,

предусмотренным на реализацию национальных проектов, представлен в таблице 3 приложения к подразделу 7 Заключения.

7.14. Основным риском при планировании бюджетных ассигнований законопроекта на 2021 - 2023 годы на реализацию национальных проектов и комплексного плана является рассинхронизация циклов бюджетного и стратегического планирования.

Громоздкость системы управления национальными проектами влечет за собой значительные временные затраты на принятие решений по внесению изменений в паспорта проектов, что приводит к отсутствию взаимоувязанности действий участников проектов с результатами и финансовым обеспечением проектов и, как следствие, создает риски недостижения показателей, ограниченности целевых эффектов от реализации национальных проектов и возможного неэффективного расходования средств федерального бюджета.

При реализации национальных и федеральных проектов в 2019 году отмечались недостатки, связанные не только с низким уровнем исполнения расходов на их реализацию, но и с нарушением сроков и (или) недостижением результатов и показателей, формированием значительного количества запросов на изменение паспортов национальных и федеральных проектов, предусматривающих корректировку показателей и результатов, перераспределение их финансового обеспечения. Показатели, ресурсное обеспечение и ожидаемые результаты федеральных проектов не всегда взаимоувязаны (например, федеральный проект «Комплексная система обращения с твердыми коммунальными отходами» нацпроекта «Экология»). По ряду федеральных проектов отмечались случаи, когда при практически полном исполнении бюджетных ассигнований не достигались плановые значения показателей (например, федеральные проекты «Укрепление общественного здоровья» и «Финансовая поддержка семей при рождении детей» нацпроекта «Демография»).

Анализ финансового обеспечения, отдельных недостатков и рисков при формировании бюджетных ассигнований на реализацию национальных проектов представлен в таблице 4 приложения к подразделу 7 Заключения.

8. Результаты проверки и анализа формирования федерального бюджета на 2021 год и на плановый период 2022 и 2023 годов на реализацию государственных программ Российской Федерации

Анализ формирования федерального бюджета в программном формате осуществлен исходя из законопроекта, пояснительной записки, представленных одновременно с законопроектом проектов паспортов государственных программ Российской Федерации (далее также – госпрограммы) и материалов к ним.

В соответствии с Бюджетным кодексом Российской Федерации проект федерального бюджета на 2021 год и на плановый период 2022 и 2023 годов сформирован в программной структуре расходов **на основе 45 госпрограмм**, сгруппированных по 5 направлениям в аналитических целях. Всего утверждено 43 из 46 госпрограмм, предусмотренных перечнем, утвержденным распоряжением Правительства Российской Федерации от 11 ноября 2010 г. № 1950-р (с изменениями). Не утверждены госпрограммы «Обеспечение защиты личности, общества и государства» и «Обеспечение химической и биологической безопасности Российской Федерации».

Законопроектом **не предусмотрены бюджетные ассигнования на 2021 – 2023 годы** на реализацию госпрограммы «Мобилизационная подготовка Российской Федерации», срок реализации которой установлен с 2023 года.

Кроме того, законопроектом **не предусмотрены бюджетные ассигнования** на реализацию отдельных **подпрограмм**, которые согласно проектам паспортов включены в структуру госпрограмм. Так, **бюджетные ассигнования на 2021 – 2023 годы не предусмотрены** в госпрограммах «Развитие внешнеэкономической деятельности», «Развитие Северо-Кавказского федерального округа» по 2 подпрограммам, в госпрограммах «Охрана окружающей среды», «Развитие энергетики», «Развитие федеративных отношений и создание условий для эффективного и ответственного управления региональными и муниципальными финансами», «Социально-экономическое развитие Калининградской области», «Управление государственными финансами и регулирование финансовых рынков», «Социально-экономическое развитие Республики Крым и г. Севастополя», «Научно-технологическое развитие Российской Федерации» - по 1 подпрограмме, на 2023 год в госпрограммах «Развитие рыбохозяйственного комплекса», «Развитие Северо-Кавказского федерального округа» - по 1 подпрограмме. Вместе с тем по данным подпрограммам **предусмотрено достижение показателей на соответствующие годы**.

Учитывая отсутствие бюджетных ассигнований на реализацию подпрограмм указанных госпрограмм, существуют **риски недостижения** установленных для них

плановых (по годам реализации) и целевых (по итогам реализации) значений показателей (индикаторов).

8.1. В соответствии со статьей 179 Бюджетного кодекса Российской Федерации госпрограммы **подлежат приведению в соответствие с законом (решением) о бюджете** не позднее 3 месяцев со дня вступления его в силу.

По состоянию на **1 апреля 2020 года** параметры финансового обеспечения всех **42 госпрограмм приведены в соответствие** с показателями Федерального закона № 380-ФЗ на 2020, 2021 и 2022 годы. При этом по госпрограмме **«Экономическое развитие и инновационная экономика»** бюджетные ассигнования, утвержденные Федеральным законом № 380-ФЗ, меньше финансового обеспечения, предусмотренного проектом госпрограммы: в 2020 году - на 115,2 млн. рублей, в 2021 году - на 110,2 млн. рублей, в 2022 году - на 105,2 млн. рублей. Согласно пояснительной записке к проекту постановления Российской Федерации «О внесении изменений в государственную программу Российской Федерации «Экономическое развитие и инновационная экономика» указанное расхождение обусловлено включением в финансовое обеспечение госпрограммы расходов на реализацию государственных заданий на оказание услуг по повышению квалификации и профессиональной переподготовке федеральных госслужащих, предусмотренных распоряжением Правительства Российской Федерации от 13 января 2020 г. № 11-р, которые **зарезервированы** в соответствии с подпунктом 15 пункта 1 статьи 21 Федерального закона № 380-ФЗ.

Следует отметить, что Федеральным законом от 18 марта 2020 г. № 52-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О федеральном бюджете на 2020 год и на плановый период 2021 и 2022 годов» увеличены бюджетные ассигнования на 2020 - 2022 годы по госпрограммам «Развитие образования» и «Социальная поддержка граждан», на 2021 – 2022 годы по госпрограмме «Научно-технологическое развитие Российской Федерации». Таким образом, по указанным госпрограммам бюджетные ассигнования по состоянию на 1 апреля 2020 года приведены в соответствие только с показателями Федерального закона № 380-ФЗ на 2020, 2021 и 2022 годы.

В 2020 году по результатам анализа проектов госпрограмм Счетной палатой было установлено, что одновременно с корректировкой бюджетных ассигнований вносились существенные изменения в цели, задачи, ожидаемые результаты, целевые показатели и другие параметры госпрограмм. По результатам экспертизы госпрограмм установлены недостатки, связанные с **отсутствием** зависимости между объемами финансового обеспечения и показателями, **ухудшением** количественных значений ряда показателей, многократным **изменением** состава показателей и их **исключением** в связи с

недостижением, **отсутствием** сопоставимости показателей за весь период реализации госпрограмм, наличием **низкой** доли показателей статистического наблюдения.

8.2. В соответствии со статьей 192 Бюджетного кодекса Российской Федерации проект федерального закона о федеральном бюджете на очередной финансовый год и плановый период вносится в Государственную Думу одновременно с паспортами (проектами паспортов) госпрограмм, проектами изменений указанных паспортов.

В соответствии с законопроектом расходы федерального бюджета на реализацию 45 госпрограмм (открытая часть) на 2021 год планируются в объеме 13 477 487,3 млн. рублей, на 2022 год – 13 937 821,6 млн. рублей, на 2023 год – 14 815 391,1 млн. рублей, или **73,6 %, 76,8 % и 77,0 % общего объема расходов федерального бюджета** (открытая часть) соответственно.

Согласно законопроекту объем бюджетных ассигнований на 2021 год на 449 074,2 млн. рублей, или на 3,4 %, больше объема бюджетных ассигнований, предусмотренных Федеральным законом № 380-ФЗ (с изменениями) на 2021 год, на 2022 год – на 77 149,6 млн. рублей, или на 0,6 %, больше бюджетных ассигнований, предусмотренных Федеральным законом № 380-ФЗ (с изменениями) на 2022 год, на 2023 год – на 877 569,5 млн. рублей, или на 6,3 %, больше, чем на 2022 год.

Сведения о финансовом обеспечении госпрограмм в 2019 - 2023 годах за счет средств федерального бюджета по подпрограммам (ФЦП) представлены в приложении № 4 к Заключению.

Законопроектом предусматривается **увеличение бюджетных ассигнований на 2021 год** по сравнению с показателями Федерального закона № 380-ФЗ (с изменениями) на 2021 год **по 18 госпрограммам** (открытая часть).

Значительное увеличение расходов предусмотрено по государственным программам:

«Содействие занятости населения» (в 2021 году - на 68 209,5 млн. рублей, или в 2 раза, в 2022 году - на 24 517,2 млн. рублей, или на 35,8 %, относительно утвержденных Федеральным законом № 380-ФЗ на 2021 - 2022 годы). Изменение параметров финансового обеспечения госпрограммы обусловлено увеличением бюджетных ассигнований в 2021 году на 67 883,5 млн. рублей, в 2022 году на 24 431,3 млн. рублей, в 2023 году на 825,2 млн. рублей по основному мероприятию «Социальные выплаты безработным гражданам и оптимизация критериев назначения и размера пособия по безработице» в связи с увеличением численности безработных граждан;

«Развитие атомного энергопромышленного комплекса» (в 2021 году - на 32 546,6 млн. рублей, или на 31,2 %, относительно утвержденных Федеральным законом № 380-ФЗ на

2021 год). Увеличение параметров финансового обеспечения госпрограммы в основном обусловлено выделением дополнительных бюджетных ассигнований в 2021 году в объеме 25 528,2 млн. рублей на строительство терминала сжиженного природного газа и стабильного газового конденсата «Утренний», а также увеличением бюджетных ассигнований в 2021 - 2023 годах на 21 000,0 млн. рублей ежегодно в связи с выделением бюджетных ассигнований на реализацию мероприятий комплексной программы «Развитие техники, технологий и научных исследований в области использования атомной энергии в Российской Федерации» в соответствии с Указом Президента Российской Федерации от 16 апреля 2020 г. № 270 «О развитии техники, технологий и научных исследований в области использования атомной энергии в Российской Федерации» (поручение Председателя Правительства Российской Федерации от 8 июня 2020 г. № ММ-П7-20пр).

Также отмечается увеличение в 2021 году финансового обеспечения госпрограмм «Развитие Северо-Кавказского федерального округа» (на 27,8 % относительно утвержденных Федеральным законом № 380-ФЗ на 2021 год), «Управление государственными финансами и регулирование финансовых рынков» (на 17,8 %) и «Информационное общество» (на 5,1 %) при низком кассовом исполнении, которое на 1 сентября 2020 года составило 7,2 %, 18,6 % и 39,0 % показателей сводной бюджетной росписи соответственно.

Законопроектом предусматривается **уменьшение бюджетных ассигнований на 2021 год** по сравнению с показателями Федерального закона № 380-ФЗ (с изменениями) на 2021 год **по 24 госпрограммам** (открытая часть).

Значительное уменьшение бюджетных ассигнований в 2021 году предусматривается по госпрограмме «Развитие транспортной системы» - на **90 536,2 млн. рублей**, или на 8,0 %, по сравнению с Федеральным законом № 380-ФЗ (с учетом изменений) на 2021 год (в 2022 году – уменьшение на **118 189,9 млн. рублей**, или на 9,2 %, по сравнению с Федеральным законом № 380-ФЗ (с изменениями) на 2022 год, в 2023 году – увеличение на **59 058,5 млн. рублей**, или на 5,0 %, по сравнению с законопроектом на 2022 год), в том числе в связи с перерасчетом объема средств Федерального дорожного фонда в соответствии с Бюджетным кодексом Российской Федерации и восстановлением перераспределенных ранее бюджетных ассигнований.

Бюджетные ассигнования на 2021 год **по госпрограмме «Развитие оборонно-промышленного комплекса» предусмотрены на уровне** Федерального закона № 380-ФЗ.

В соответствии с пунктом 4² статьи 192 Бюджетного кодекса Российской Федерации на едином портале бюджетной системы Российской Федерации в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет» **размещены проекты паспортов 35 госпрограмм** (открытая часть).

Законопроектом вносятся изменения в объемы бюджетных ассигнований федерального бюджета по сравнению с утвержденными в паспортах госпрограмм по всем госпрограммам (открытая часть). Показатели бюджетных ассигнований на 2021 – 2023 годы, предусмотренные проектами паспортов, соответствуют расходам, предусмотренным в законопроекте по соответствующим госпрограммам, по общей сумме расходов.

Законопроект и материалы к нему содержат проекты паспортов госпрограмм, а также сводную информацию по госпрограммам, включающую: наименование ответственного исполнителя, цели и задачи госпрограммы, подпрограмм и ФЦП, структуру госпрограммы по подпрограммам и ФЦП с объемами бюджетных ассигнований федерального бюджета на 2020 – 2023 годы, структуру подпрограмм по основным мероприятиям и основным направлениям реализации, в том числе по федеральным проектам, с объемами бюджетных ассигнований федерального бюджета на 2020 – 2023 годы, структуру ФЦП по подпрограммам и основным направлениям реализации с объемами бюджетных ассигнований на 2020 – 2023 годы, а также информацию о значениях целевых показателей (индикаторов) по госпрограмме, подпрограммам, ФЦП на 2020 – 2023 годы.

Экспертиза представленных проектов паспортов свидетельствует об отдельных недостатках при формировании целей, задач, а также ожидаемых результатов реализации и целевых показателей (индикаторов) госпрограмм.

Несмотря на значительные корректировки объемов расходов, предусмотренных проектами паспортов, по сравнению с бюджетными ассигнованиями, утвержденными паспортами, цели и задачи по ряду госпрограмм не корректируются либо корректируются незначительно.

Так, в проекте паспорта госпрограммы «Социальная поддержка граждан» по сравнению с утвержденным паспортом структура, цели, задачи и ожидаемые результаты не корректируются, при этом предусматривается увеличение объема бюджетных ассигнований: в 2021 году – с 1 847,4 млрд. рублей до 1 986,9 млрд. рублей (на 139,6 млрд. рублей, или на 7,6 %), в 2022 году – с 1 948,3 млрд. рублей до 2 065,4 млрд. рублей (на 117,1 млрд. рублей, или на 6,0 %), в 2023 году – с 2 065,4 млрд. рублей до 2 211,3 млрд. рублей (на 145,9 млрд. рублей, или на 7,1 %). Ожидаемый результат «Увеличение удельного веса учреждений социального обслуживания, основанных на иных формах собственности, в общем количестве учреждений социального обслуживания всех форм собственности к 2024 году» уменьшен с 20,4 % до 19 %.

8.3. Распоряжением Правительства Российской Федерации от 25 ноября 2017 г. № 2620-р утвержден перечень, состоящий из 31 госпрограммы, в которых формируются разделы по опережающему развитию приоритетных территорий.

В соответствии с постановлением Правительства Российской Федерации от 12 июля 2017 г. № 831 «О внесении изменений в некоторые акты Правительства Российской Федерации» требования к структуре разделов по опережающему развитию приоритетных территорий и форме представления сводной информации об опережающем развитии приоритетных территорий утверждены совместным приказом Минэкономразвития России, Минфина России, Минвостокразвития России и Минкавказа России от 15 августа 2017 г. № 412/127н/243/115.

Однако проекты паспортов госпрограмм, представленные одновременно с законопроектом, **не содержат разделов по опережающему развитию приоритетных территорий**, которые должны содержать информацию о целях, задачах и мероприятиях, реализуемых на приоритетных территориях как за счет средств федерального бюджета, так и за счет других источников, а также целевые показатели (индикаторы), позволяющие оценить эффективность реализации госпрограммы на приоритетной территории (за исключением госпрограмм, мероприятия которых не имеют территориальной привязки и (или) предмет которых исключает возможность их реализации на приоритетной территории).

8.4. В соответствии со статьей 3 Федерального закона от 28 июня 2014 г. № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации» госпрограмма является документом стратегического планирования, содержащим комплекс планируемых мероприятий, взаимоувязанных по задачам, срокам осуществления, исполнителям и ресурсам, и инструментов государственной политики, обеспечивающих в рамках реализации ключевых государственных функций достижение приоритетов и целей государственной политики в сфере социально-экономического развития и обеспечения национальной безопасности Российской Федерации.

Пояснительная записка к законопроекту содержит информацию об изменении объемов бюджетных ассигнований с указанием причины по госпрограммам по сравнению с предусмотренными на 2021 и 2022 годы Федеральным законом № 380-ФЗ бюджетными ассигнованиями на соответствующий год, на 2023 год – по сравнению с законопроектом на 2022 год, об увеличении или уменьшении бюджетных ассигнований по отдельным основным мероприятиям, направлениям расходования средств, объектам финансирования. **Проекты паспортов** содержат информацию об ответственных исполнителях, соисполнителях, участниках, подпрограммах, целях, задачах, целевых индикаторах и показателях, объемах бюджетных ассигнований, ожидаемых результатах реализации по госпрограммам.

Таким образом, законопроект, а также материалы и документы, представленные одновременно с ним, **не дают взаимоувязанной и комплексной оценки** достижения приоритетов и целей государственной политики в 2021 – 2023 годах. Кроме того, пояснительная записка не содержит анализа планируемых расходов с учетом **оценки эффективности их реализации в 2019 году.**

8.5. Перечень госпрограмм предусматривает их **группировку по 5 направлениям реализации:** «Новое качество жизни» (10 госпрограмм); «Инновационное развитие и модернизация экономики» (19 госпрограмм); «Обеспечение национальной безопасности» (7 госпрограмм); «Сбалансированное региональное развитие» (6 госпрограмм); «Эффективное государство» (3 госпрограммы).

Информация об объемах бюджетных ассигнований на реализацию госпрограмм по направлениям реализации приведена в следующей таблице.

(млн. рублей)

Наименование направления реализации	2020 год	2021 год				2022 год				2023 год		
	Федеральный закон № 380-ФЗ (с изменениями)	законопроект	отклонение от Федерального закона № 380-ФЗ (с изменениями) на 2021 год		законопроект	отклонение от Федерального закона № 380-ФЗ (с изменениями) на 2022 год		законопроект	отклонение от законопроекта на 2022 год			
			млн. рублей	(%)		млн. рублей	(%)		млн. рублей	(%)		
Всего (открытая часть)	12 299 049,1	13 477 487,3	449 074,2	3,4	13 937 821,6	77 149,6	0,6	14 815 391,1	877 569,5	6,3		
I. Новое качество жизни	3 430 850,3	3 924 413,4	245 352,8	6,7	3 912 523,1	86 470,9	2,3	4 113 280,8	200 757,7	5,1		
% к общему объему расходов по госпрограммам (открытая часть)	27,9	29,1			28,1			27,8				
II. Инновационное развитие и модернизация экономики	3 611 046,3	3 726 957,7	-184 731,5	-4,7	4 033 526,5	-346 975,8	-7,9	4 106 752,6	73 226,1	1,8		
% к общему объему расходов по госпрограммам (открытая часть)	29,4	27,7			28,9			27,7				
III. Обеспечение национальной безопасности	2 438 671,0	2 680 362,1	184 012,2	7,4	2 747 509,8	177 051,3	6,9	3 003 738,4	256 228,6	9,3		
% к общему объему расходов по госпрограммам (открытая часть)	19,8	19,9			19,7			20,3				
IV. Сбалансированное региональное развитие	1 174 770,1	1 108 326,5	-41 322,6	-3,6	1 124 549,5	-30 632,8	-2,7	1 215 229,1	90 679,6	8,1		
% к общему объему расходов по госпрограммам (открытая часть)	9,6	8,2			8,1			8,2				
V. Эффективное государство	1 643 711,4	2 037 427,6	245 763,3	13,7	2 119 712,7	191 236,0	9,9	2 376 390,2	256 677,5	12,1		
% к общему объему расходов по госпрограммам (открытая часть)	13,4	15,1			15,2			16,0				

В соответствии с законопроектом расходы федерального бюджета (открытая часть) на реализацию 45 госпрограмм на 2021 год планируются в объеме 13 477 487,3 млн. рублей, на 2022 год – 13 937 821,6 млн. рублей, на 2023 год – 14 815 391,1 млн. рублей.

Согласно законопроекту объем бюджетных ассигнований на 2021 год на 449 074,2 млн. рублей, или на 3,4 %, больше объема бюджетных ассигнований, предусмотренного Федеральным законом № 380-ФЗ (с изменениями) на 2021 год, на 2022 год - на 0,6 % больше предусмотренного Федеральным законом № 380-ФЗ (с изменениями) на 2022 год, на 2023 год - на 6,3 % больше, чем в 2022 году.

В законопроекте на 2021 – 2022 годы предусматривается увеличение бюджетных ассигнований (открытая часть) по сравнению с показателями Федерального закона № 380-ФЗ (с изменениями) **по 3 из 5 направлений**. Наибольшее увеличение предусматривается по направлению «Эффективное государство» (2021 год – на 245 763,3 млн. рублей, 2022 год – на 191 236,0 млн. рублей, 2023 год – на 256 677,5 млн. рублей).

Увеличение связано в том числе с выделением дополнительных бюджетных ассигнований по госпрограмме «Управление государственными финансами и регулирование финансовых рынков» на обслуживание государственного долга Российской Федерации: в 2021 году - на 166 800,1 млн рублей, в 2022 году - на 209 434,5 млн рублей и в 2023 году - на 245 810,8 млн рублей в связи с прогнозируемым ростом государственного долга Российской Федерации, а также с увеличением резервного фонда Правительства Российской Федерации в 2021 году на 98 488,9 млн рублей.

На **2023 год** предусматривается **увеличение** бюджетных ассигнований (открытая часть) по сравнению с законопроектом на 2022 год **по всем 5 направлениям**.

На 2020 – 2021 годы предусматривается **уменьшение** бюджетных ассигнований по сравнению с показателями Федерального закона № 380-ФЗ (с изменениями) по направлению «Инновационное развитие и модернизация экономики» (на 184 731,5 млн. рублей, или на 4,7 %, и на 346 975,8 млн. рублей, или на 7,9 %, соответственно) и по направлению «Сбалансированное региональное развитие» (на 41 322,6 млн. рублей, или на 3,6 %, и на 30 632,8 млн. рублей, или на 2,7 %, соответственно).

Анализ предусмотренных законопроектом бюджетных ассигнований свидетельствует об **изменении структуры** расходов по всем направлениям. Так, **доля направления «Инновационное развитие и модернизация экономики»** (открытая часть) в общем объеме расходов по госпрограммам **уменьшается** с 29,4 % в 2020 году до 27,7 % в 2023 году, или **на 1,7 процентного пункта**, по направлению «Сбалансированное региональное развитие» (открытая часть) - с 9,6 % в 2020 году до 8,2 % в 2022 году, или **на 1,4 процентного пункта**, по направлению «Новое качество жизни» (открытая часть) - с 27,9 % в 2020 году до 27,8 % в 2023 году, или **на 0,1 процентного пункта**.

В структуре расходов по направлениям **доля направления «Эффективное государство»** (открытая часть) в общем объеме расходов по госпрограммам **увеличивается**

с 13,4 % в 2020 году до 16,0 % в 2023 году, или на **2,6 процентного пункта**, по направлению «**Обеспечение национальной безопасности**» (открытая часть) - с 19,8 % в 2020 году до 20,3 % в 2021 году, или на **0,5 процентного пункта**.

8.6. Счетной палатой ежегодно отмечаются недостатки формирования проектов паспортов госпрограмм, в том числе в части определения их целей, задач и показателей.

Цели и задачи ряда госпрограмм не соответствуют установленным требованиям¹, не взаимоувязаны, что не позволяет обеспечить проверку их достижения. До настоящего времени **не обеспечено согласование целей, задач с показателями (индикаторами)**. Анализ **обоснованности состава целевых показателей (индикаторов)** проектов паспортов госпрограмм свидетельствует об их **недостаточности для полной оценки степени достижения программных целей и решения поставленных задач в рамках подпрограмм и основных мероприятий**.

Цели, задачи, показатели (индикаторы) госпрограмм не в полной мере соответствуют целям, задачам, показателям документов стратегического планирования в соответствующей сфере деятельности.

В соответствии со Стратегией развития отрасли информационных технологий в Российской Федерации на 2014 – 2020 годы и на перспективу до 2025 года² основной целью развития отрасли информационных технологий является развитие сферы информационных технологий **до полноценной отрасли российской экономики, создающей высокопроизводительные рабочие места и обеспечивающей выпуск высокотехнологичной и конкурентоспособной продукции**.

При этом к основным задачам госпрограммы отнесены обеспечение качества и доступности информационных услуг, содействие реализации полномочий государственных (муниципальных) органов власти посредством использования информационно-телекоммуникационных технологий, предупреждение угроз в информационном обществе и обеспечение информационной безопасности.

Таким образом, предлагаемая цель **не предусматривает** инновационного и

¹ Постановление Правительства Российской Федерации от 2 августа 2010 г. № 588 «Об утверждении Порядка разработки, реализации и оценки эффективности государственных программ Российской Федерации», приказ Минэкономразвития России от 16 сентября 2016 г. № 582 «Об утверждении Методических указаний по разработке и реализации государственных программ Российской Федерации» (цели должны соответствовать критериям специфичности, конкретности, измеримости, достижимости и релевантности, задачи должны быть необходимы и достаточны для достижения соответствующей цели и охватывать все сферы реализации государственной программы).

² Утверждена распоряжением Правительства Российской Федерации от 1 ноября 2013 г. № 2036-р.

технологического прорыва в информационно-телекоммуникационной отрасли, а предлагаемые задачи могут быть отнесены к обеспечивающим, направленным на поддержание текущего уровня развития данной отрасли.

По результатам контрольных и экспертно-аналитических мероприятий установлено, что **показатели, определенные указами Президента Российской Федерации, не полностью учтены в госпрограммах**, а значения показателей по ряду госпрограмм **не соответствуют значениям показателей, определенным указами Президента Российской Федерации.**

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

Указом № 204 была определена цель обеспечить повышение ожидаемой продолжительности жизни до 78 лет (к 2030 году - до 80 лет). Указом Президента Российской Федерации от 21 июля 2020 г. № 474 «О национальных целях развития Российской Федерации на период до 2030 года» (далее – Указ № 474) вместо указанной цели был определен целевой показатель повышения ожидаемой продолжительности жизни до 78 лет к 2030 году в рамках национальной цели «Сохранение населения, здоровье и благополучие людей». При этом **в проекте паспорта госпрограммы «Развитие здравоохранения» указанный показатель не нашел отражения.**

В Указе № 204 (подпункт «б» пункта 14) поставлена задача по формированию эффективной системы разделения труда и производственной кооперации в рамках Евразийского экономического союза в целях увеличения объема торговли между государствами – членами Союза не менее чем в полтора раза и обеспечения роста объема накопленных взаимных инвестиций в полтора раза. **Данная задача в проекте паспорта госпрограммы «Развитие внешнеэкономической деятельности» отсутствует.**

В проекте паспорта госпрограммы «Экономическое развитие и инновационная экономика» **не нашла отражения** установленная Указом № 204 **национальная цель** развития Российской Федерации «Вхождение Российской Федерации в число пяти крупнейших экономик мира, обеспечение темпов экономического роста выше мировых при сохранении макроэкономической стабильности, в том числе инфляции на уровне, не превышающем 4 %», а также установленный Указом № 474 целевой показатель «Обеспечение темпа роста валового внутреннего продукта страны выше среднемирового при

сохранении макроэкономической стабильности».

По экспертной оценке Счетной палаты, **31 из 45 госпрограмм** (68,9 % общего количества госпрограмм) в той или иной степени **не соответствуют** документам стратегического планирования, из них **29 госпрограмм не соответствуют отраслевым стратегическим документам**. Несоответствие по аналогичному количеству госпрограмм было установлено Счетной палатой и в прошлые годы (по итогам 2016 и 2017 годов отмечалось по 31 госпрограмме (77,5 %), по итогам 2018 года по 32 госпрограммам (80 %), по итогам 2019 года по 34 госпрограммам (81 %).

В соответствии с пунктом 22 Методических указаний по разработке и реализации государственных программ Российской Федерации, утвержденных приказом Минэкономразвития России от 16 сентября 2016 г. № 582 (далее - Методические указания № 582), показатели госпрограмм должны соответствовать в том числе требованиям адекватности, точности, объективности и однозначности.

Вместе с тем анализ значений показателей госпрограмм свидетельствует **о неизменности показателей по годам реализации** (267 показателей, или 19,7 %, по 33 госпрограммам) **либо о слабовыраженной динамике** (263 показателя, или 21,5 %, по 32 госпрограммам).

По госпрограмме «Охрана окружающей среды» плановые значения 20 из 65 показателей на 2021 – 2023 годы установлены на одном уровне. Так, плановое значение показателя «Доля видов птиц, занесенных в Красную книгу Российской Федерации и обитающих на особо охраняемых природных территориях федерального значения, в общем количестве видов птиц, занесенных в Красную книгу Российской Федерации» установлен на 2020 - 2023 годы на уровне 95 % и не имеет положительной динамики, что не позволяет очевидным образом оценивать прогресс в достижении всех целей и решении всех задач государственной программы в соответствии с абзацем 5 пункта 22 Методических указаний № 582.

По госпрограмме «Экономическое развитие и инновационная экономика» плановые значения по 17 из 96 показателей на 2021 – 2023 годы установлены на одном уровне. Так, плановое значение показателя «Количество лучших практик содействия развитию конкуренции в субъектах Российской Федерации, рекомендованных к реализации во всех субъектах Российской Федерации (за отчетный год)» установлено на 2021 – 2023 годы на уровне 2 единиц, по показателю «Число управленческих кадров, прошедших обучение по тематике развития управленческого мастерства, улучшения инвестиционного климата, условий ведения бизнеса в регионе» - на уровне 1 051 человека.

По госпрограмме «Социальная поддержка граждан» по 6 показателям³ на 2020 – 2023 годы плановые значения установлены на уровне 100 %, что не позволяет очевидным образом характеризовать прогресс в достижении цели или решении задачи.

Информация о составе и динамике показателей (индикаторов) госпрограммы представлена в таблице 1 «Информация о составе и динамике показателей государственных программ Российской Федерации в 2018 – 2023 годах» приложения к подразделу 8 Заключения.

Проектами паспортов отдельных госпрограмм по-прежнему предусматривается **значительное количество участников**, что на практике приводит к отсутствию межведомственного взаимодействия, несоблюдению сроков согласований и необходимости принятия ответственными исполнителями дополнительных решений по координации деятельности всех участвующих в реализации мероприятий госпрограмм. Так, утвержденным паспортом госпрограммы «Социальная поддержка граждан» предусматривается 45 участников, проектом паспорта данной госпрограммы – 43 участника.

8.7. В соответствии со Сводным годовым докладом за 2019 год, по оценке Минэкономразвития России, ни по одной госпрограмме не установлена низкая степень эффективности, что обусловлено применением особенностей⁴ при осуществлении оценки эффективности госпрограмм, согласно которым при непредставлении фактических данных по показателям государственной программы, а также целям пилотной государственной программы соответствующие показатели (цели) исключаются из расчета общей оценки показателей госпрограмм. Кроме того, особенностями также были установлены диапазоны

³ «Доля граждан, получивших социальную поддержку и государственные социальные гарантии, в общей численности граждан, имеющих право на их получение и обратившихся за их получением», «Доля произведенных расходов на обеспечение по обязательному социальному страхованию от несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний в общем объеме расходов, заявленных субъектами обязательного социального страхования от несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний», «Доля произведенных расходов на цели обязательного социального страхования на случай временной нетрудоспособности и в связи с материнством в общем объеме расходов на обеспечение застрахованных лиц пособиями по обязательному социальному страхованию на случай временной нетрудоспособности и в связи с материнством, заявленных субъектами обязательного социального страхования на случай временной нетрудоспособности и в связи с материнством», «Отношение средней заработной платы социальных работников, включая социальных работников медицинских организаций, к среднемесячному доходу от трудовой деятельности по субъекту Российской Федерации», «Доля выплаченных пособий (числа случаев) по обязательному социальному страхованию на случай временной нетрудоспособности и в связи с материнством в общем количестве пособий по обязательному социальному страхованию на случай временной нетрудоспособности и в связи с материнством, подлежащих выплате (при наличии правовых оснований)», «Процент оплаты правительственной части ежегодного членского взноса Российской Федерации в Международную ассоциацию социального обеспечения (МАСО)».

⁴ Часть IV «Особенности применения настоящей методики при формировании сводного годового доклада о ходе реализации и оценке эффективности государственных программ Российской Федерации за 2019 год» Методики оценки эффективности реализации госпрограмм, утвержденной постановлением Правительства Российской Федерации от 17 июля 2019 г. № 903 «Об утверждении Правил формирования сводного годового доклада о ходе реализации и оценке эффективности государственных программ Российской Федерации, внесении изменений в некоторые акты Правительства Российской Федерации и признании утратившими силу отдельных положений некоторых актов Правительства Российской Федерации».

присвоения категорий госпрограмм, согласно которым госпрограмма признается неэффективной, если эффективность ее реализации составляет ниже 65 процентов.

Таким образом, **указанные особенности фактически привели к завышению выполнения показателей госпрограмм и итоговых интегральных оценок эффективности госпрограмм** в связи с установкой высокого весового коэффициента оценки показателей на уровне госпрограмм (0,7).

В связи с этим Счетной палатой проведена оценка эффективности госпрограмм по утвержденной Правительством Российской Федерации методике (без учета применения указанных особенностей), согласно которой **7 госпрограмм соответствуют низкому уровню эффективности.**

Информация о расходах федерального бюджета на 2019 – 2023 годы по государственным программам Российской Федерации (открытая часть), которым, по оценке Счетной палаты, присвоен низкий уровень эффективности в 2019 году, представлена в следующей таблице.

Наименование направления реализации	2020 год	2021 год			2022 год			2023 год		
	Федеральный закон № 380-ФЗ (с изменениями)	законопроект	отклонение от Федерального закона № 380-ФЗ (с изменениями) на 2021 год		законопроект	отклонение от Федерального закона № 380-ФЗ (с изменениями) на 2022 год		законопроект	отклонение от законопроекта на 2022 год	
			млн. рублей	(%)		млн. рублей	(%)		млн. рублей	(%)
Обеспечение доступным и комфортным жильем и коммунальными услугами граждан Российской Федерации	202 166,5	236 595,6	-8 025,9	-3,3	241 070,3	-97 633,6	-28,8	312 370,9	71 300,6	29,6
Содействие занятости населения	67 836,0	136 025,5	68 209,5	100,6	92 907,5	24 517,2	35,8	93 713,2	805,8	0,9
Экономическое развитие и инновационная экономика	180 110,3	180 080,4	17 898,9	11,0	171 565,6	-25 998,6	-13,2	190 355,6	18 790,0	11,0
Развитие промышленности и ее конкурентоспособности	484 548,5	478 232,2	-62 184,6	-11,5	550 870,7	-78 143,5	-12,4	568 021,2	17 150,5	3,1
Информационное общество	236 338,1	270 416,8	11 151,4	4,3	323 503,0	-5 468,2	-1,7	300 459,8	-23 043,2	-7,1
Развитие Северо-Кавказского федерального округа	14 133,6	17 290,2	3 760,9	27,8	13 780,8	1 741,6	14,5	13 793,0	12,2	0,1
Социально-экономическое развитие Республики Крым и г. Севастополя	102 653,1	76 120,2	-8 457,8	-10,0	82 256,6	-9 139,6	-10,0	150 147,3	67 890,7	82,5

В законопроекте на 2021 год предусматривается увеличение бюджетных ассигнований (открытая часть) по сравнению с показателями Федерального закона № 380-ФЗ (с изменениями) по 4 госпрограммам, по которым, по оценке Счетной палаты, присвоен низкий уровень эффективности в 2019 году. Так, расходы по госпрограмме «Содействие

занятости населения» увеличиваются на 68 209,5. млн. рублей, или в 2 раза, по госпрограмме «Экономическое развитие и инновационная экономика» - на 17 898,9 млн. рублей, или на 11,0 %, по госпрограмме «Информационное общество» - на 11 151,4 млн. рублей, или 4,3 %, по госпрограмме «Развитие Северо-Кавказского федерального округа» - на 3 760,9 млн. рублей, или на 27,8 %.

Следует отметить, что в соответствии с Основными направлениями бюджетной, налоговой и таможенно-тарифной политики на 2021 год и на плановый период 2022 и 2023 годов в целях дальнейшего развития системы госпрограмм, в том числе на проектных принципах управления, в 2021 году планируется принятие акта Правительства Российской Федерации «О системе управления государственными программами Российской Федерации», предусматривающего синхронизацию подходов к разработке и управлению госпрограммами и национальными (федеральными) проектами.

На момент внесения законопроекта в Государственную Думу проект постановления Правительства Российской Федерации не принят.

Следует отметить, что согласно представленным проектам паспортов ряда госпрограмм по-прежнему **установлены целевые показатели (индикаторы)**, по которым **не были представлены фактические значения** при формировании уточненного годового отчета о ходе реализации и оценки эффективности госпрограммы за 2019 год.

Так, по данным Минэкономразвития России, из 10 показателей (индикаторов) уровня госпрограммы «Экономическое развитие и инновационная экономика» **по 5 показателям (индикаторам) (50 %) фактические значения не приведены**. В соответствии с проектом паспорта в госпрограмме предусматривается 2⁵ из 5 показателей уровня госпрограммы, по которым не было представлено фактическое значение.

Аналогичная ситуация характерна и для госпрограммы «Информационное общество» (из 10 показателей уровня госпрограммы отчетные данные **не представлены по 6 показателям (60 %)**). В соответствии с проектом паспорта в госпрограмме «Информационное общество» предусматривается 4⁶ из 6 показателей уровня госпрограммы, по которым не было

⁵ «Численность занятых в сфере малого и среднего предпринимательства, включая индивидуальных предпринимателей», «Рост производительности труда на средних и крупных предприятиях базовых несырьевых отраслей экономики по отношению к предыдущему году».

⁶ «Внутренние затраты на развитие цифровой экономики за счет всех источников (по доле в валовом внутреннем продукте страны)», «Средний срок простоя государственных информационных систем в результате компьютерных атак», «Стоимостная доля закупаемого и (или) арендуемого федеральными органами исполнительной власти, органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации и иными органами государственной власти отечественного программного обеспечения в общем объеме закупаемого и (или) арендуемого федеральными органами исполнительной власти, органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации и иными органами государственной власти программного обеспечения», «Стоимостная доля закупаемого и (или) арендуемого государственными корпорациями, компаниями с государственным участием отечественного программного обеспечения в общем объеме закупаемого и (или) арендуемого государственными корпорациями, компаниями с государственным участием программного обеспечения».

представлено фактическое значение.

Счетная палата полагает необходимым принятие дополнительных мер по **корректировке набора показателей госпрограмм с учетом сроков формирования официальной статистической отчетности.**

8.8. Анализ показателей, представленных к проектам паспортов, свидетельствует об изменении перечня и значений показателей по всем госпрограммам. Вместе с тем Счетная палата обращает внимание **на избыточность показателей.**

Следует отметить, что **в предыдущие годы также наблюдалось значительное количество показателей** (2015 год – 2 016 показателей по 39 госпрограммам, 2016 год – 2 553 показателя по 41 госпрограмме, 2017 год – 2 269 показателей по 40 госпрограммам, 2018 год – 2 067 показателей по 40 госпрограммам, 2019 год – 2 100 показателей по 42 госпрограммам). Минэкономразвития России совместно с ответственными исполнителями госпрограмм **в 2017 году была проведена работа по оптимизации перечня показателей** госпрограмм, в результате которой **из госпрограмм было исключено более 600 показателей.** Основная доля исключенных показателей была отражена в госпрограммах, включенных в направления госпрограмм «Инновационное развитие и модернизация экономики» (62,6 % общего числа исключенных показателей) и «Новое качество жизни» (26,7 % общего числа исключенных показателей).

Согласно проектам представленных паспортов и сводной информации по госпрограммам на 2021 год предусматривается установить 1 496 показателей (на 156 показателей меньше, чем предусмотрено на 2020 год), на 2022 год – 1 479 показателей (на 17 показателей меньше, чем предусмотрено на 2021 год), на 2023 год – 1 485 показателей (на 6 показателей больше, чем предусмотрено на 2022 год).

Сокращение значительного количества показателей в 2021 году относительно 2020 года обусловлено в первую очередь **окончанием действия отдельных федеральных целевых программ в 2020 году.**

При этом следует отметить, что **по 6 пилотным госпрограммам** проектами паспортов **предусматривается 27 показателей** в 2021 – 2023 годах. Таким образом, по остальным госпрограммам в 2021 – 2023 годах в среднем предусматривается **по 38 показателей ежегодно.**

По мнению Счетной палаты, **значительное количество показателей не способствует** концентрации государственных ресурсов на приоритетных направлениях социально-экономического развития в среднесрочной и долгосрочной перспективе и **эффективному управлению госпрограммами, а также не позволяет осуществлять полноценный контроль** за их реализацией и **принимать управленческие решения.**

Подробный анализ по госпрограммам, в том числе информация о несоответствии показателей госпрограмм документам стратегического развития, о динамике показателей, а также об отражении в проектах паспортов показателей, по которым отсутствуют фактические значения на дату формирования отчетности в связи с поздними сроками формирования статистических данных, представлен в приложении к подразделу 8 Заключения.

9. Результаты проверки и анализа формирования расходов федерального бюджета по непрограммным направлениям деятельности

9.1. В соответствии с законопроектом бюджетные ассигнования на осуществление непрограммных направлений деятельности предусмотрены **по 14 направлениям на 2021 год в общем объеме 4 834 501,2 млн. рублей** (открытая часть), что на 737 785,9 млн. рублей, или 18,0 %, больше бюджетных ассигнований, предусмотренных Федеральным законом № 380-ФЗ с учетом изменений на 2020 год. Бюджетные ассигнования на 2022 год предусмотрены в объеме **4 208 780,2 млн. рублей**, что на 12,9 % меньше по сравнению с предыдущим годом, на 2023 год – **4 414 249,8 млн. рублей**, что на 4,9 % больше по сравнению с предыдущим годом.

В соответствии с законопроектом расходы на 2021 год превышают утвержденные Федеральным законом № 380-ФЗ (с изменениями) на 2020 год бюджетные ассигнования по 11 направлениям деятельности, на 2022 год - по 7 направлениям деятельности, на 2023 год - по 12 направлениям деятельности бюджетные ассигнования увеличены по сравнению с 2022 годом.

Бюджетные ассигнования на непрограммные направления деятельности, которые в соответствии с Федеральным законом № 380-ФЗ с учетом изменений на 2020 год составляют 25,0 % общего объема расходов, законопроектом увеличены на 2021 год на 1,4 процентного пункта и составляют 26,4 %.

Наибольший объем бюджетных ассигнований на непрограммные направления деятельности (открытая часть) законопроектом предусматривается на **развитие пенсионной системы (3 048 866 млн. рублей, или 63,1 % общего объема непрограммных направлений деятельности в 2021 году, 3 159 878,6 млн. рублей, или 75,1 %, в 2022 году и 3 152 232,1 млн. рублей, или 71,4 %, в 2023 году)** и на **реализацию функций иных федеральных органов государственной власти (1 270 764,3 млн. рублей, или 26,3 %, в 2021 году, 576 655,0 млн. рублей, или 13,7 %, в 2022 году и 758 527,6 млн. рублей, или 17,2 %, в 2023 году)**. **Наименьший объем** бюджетных ассигнований предусмотрен на непрограммное направление деятельности **«Уполномоченный по правам человека в Российской Федерации»** в сумме 497,6 млн. рублей в 2021 году, 500,1 млн. рублей в 2022 году и 508,6 млн. рублей в 2023 году.

Анализ объемов бюджетных ассигнований на осуществление непрограммных направлений деятельности на 2019 - 2023 годы (открытая часть) представлен в таблице 1 приложения к подразделу 9 Заключения.

9.2. На 2021 год **расходы** по непрограммным направлениям деятельности **предусматриваются по 48 главным распорядителям бюджетных средств**, на 2022 и 2023 годы - по 45 главным распорядителям бюджетных средств.

Минфину России в 2021 году предусматриваются бюджетные ассигнования **по 2 непрограммным направлениям деятельности: «Развитие пенсионной системы»** - в объеме 2 240 832,9 млн. рублей (на 1,6 % **больше** объема бюджетных ассигнований, предусмотренных в 2020 году Федеральным законом № 380-ФЗ (с изменениями) и по целевой статье **«Реализация функций иных федеральных органов государственной власти»** - в сумме 1 226 122,1 млн. рублей (в 3,5 раза **больше** объема бюджетных ассигнований, предусмотренных в 2020 году Федеральным законом № 380-ФЗ (с изменениями).

Управлению делами Президента Российской Федерации предусматриваются бюджетные ассигнования **по 4 непрограммным направлениям деятельности:** «Обеспечение функционирования Президента Российской Федерации и его администрации», «Обеспечение функционирования Председателя Правительства Российской Федерации и его заместителей, Аппарата Правительства Российской Федерации», «Обеспечение деятельности отдельных федеральных государственных органов», «Реализация функций иных федеральных органов государственной власти» в сумме 98 458,4 млн. рублей на 2021 год, 73 363,6 млн. рублей на 2022 год и 72 754,5 млн. рублей на 2023 год.

В рамках реализации мероприятий по подготовке законопроекта на 2020 – 2022 годы **не исполнено поручение Президента Российской Федерации** от 6 июля 2019 г. № Пр-1235 **о сохранении порядка финансирования учреждений культуры, здравоохранения и образования, подведомственных Управлению делами Президента Российской Федерации, в рамках непрограммной части федерального бюджета.** Таким образом, бюджетные ассигнования, предусмотренные Управлению делами Президента Российской Федерации по государственным программам «Развитие здравоохранения», «Развитие образования», «Развитие культуры и туризма» на 2020 – 2022 годы в общей сумме **102 594,7 млн. рублей, подлежат отражению в непрограммных направлениях деятельности.**

9.3. В соответствии с законопроектом расходы по **непрограммному направлению деятельности «Развитие пенсионной системы»** составили на 2021 год 3 048 866,0 млн. рублей, что на 71 256,3 млн. рублей, или на 2,4 %, больше Федерального закона № 380-ФЗ с учетом изменений, на 2022 год – 3 159 878,6 млн. рублей, на 2023 год – 3 152 232,2 млн. рублей.

Основная доля расходов на 2021 год (73,8 % общего объема указанного непрограммного направления деятельности) в законопроекте предусмотрена на предоставление межбюджетных трансфертов, объем которых составляет **2 248 749,4 млн. рублей.**

Анализ расходов федерального бюджета на 2019 - 2023 годы по указанному направлению в разрезе главных распорядителей бюджетных средств представлен в следующей таблице.

(млн. рублей)

	2019 год		2020 год				2021 год		2022 год		2023 год	
	исполнение на 31.12.2019	% исполнения	Федеральный закон № 380-ФЗ с учетом изменений	сводная бюджетная роспись на 01.09.2020	исполнение на 01.09.2020	% исполнения	законопроект	отклонение от Федерального закона № 380-ФЗ с изменениями, %	законопроект	в % к предыдущему году	законопроект	в % к предыдущему году
Развитие пенсионной системы	3 129 287,5	100,0	2 977 609,7	2 891 264,2	2 087 523,0	72,2	3 048 866,0	102,4	3 159 878,6	103,6	3 152 232,2	99,8
Минфин России	2 377 848,3	100,0	2 206 382,5	2 119 778,7	1 559 527,8	73,6	2 240 832,9	101,6	3 151 701,1	140,6	3 143 460,6	99,7
ФТС России	7 803,6	99,7	7 937,1	7 937,1	4 826,6	60,8	8 517,1	107,3				
Минобороны России	347 291,5	100,0	363 353,5	363 353,5	241 521,5	66,5	368 440,2	101,4	42,0	0,0	45,8	109,2
МВД России	257 717,9	100,0	260 132,5	260 133,4	182 139,0	70,0	273 105,3	105,0				
ФСБ России	67 061,9	100,0	68 154,6	68 155,3	47 814,9	70,2	75 594,5	110,9				
ФСИН России	51 513,1	99,4	51 236,4	51 237,7	36 987,9	72,2	58 628,1	114,4				
ФССП России				254,7	0,2	0,1	1 695,5					
Генеральная прокуратура Российской Федерации	10 978,1	98,1	11 029,8	11 029,8	8 322,5	75,5	12 066,9	109,4				
Следственный комитет Российской Федерации	1 776,1	97,2	1 589,0	1 589,6	1 384,9	87,1	2 109,8	132,8				
Госкорпорация "Росатом"	7 296,9	99,5	7 794,3	7 794,3	4 997,8	64,1	7 875,7	101,0	8 135,6	103,3	8 725,7	107,3

Бюджетные ассигнования по указанному направлению на 2022 и 2023 годы предусмотрены только по главе 092 «Минфин России», главе 187 «Минобороны России» и главе 725 «Госкорпорация «Росатом».

Кассовое исполнение за 8 месяцев 2020 года по данному направлению составило **2 087 523 млн. рублей, или 72,2 %** показателя сводной бюджетной росписи. Наиболее низкий уровень исполнения сложился по **ФТС России – 4 826,6 млн. рублей, или 60,8 %, и ФССП России – 0,2 млн. рублей, или 0,1 %**.

9.4. В соответствии с законопроектом расходы по непрограммному направлению деятельности «Президент Российской Федерации и его администрация» составили на 2021 год 14 943,1 млн. рублей, что на 1 092 млн. рублей, или на 7,9 %, больше Федерального закона № 380-ФЗ с учетом изменений, на 2022 год – 14 433,4 млн. рублей, на 2023 год – 14 843,7 млн. рублей.

Анализ расходов федерального бюджета на 2019 - 2023 годы по указанному направлению представлен в следующей таблице.

(млн. рублей)

	2019 год		2020 год				2021 год		2022 год		2023 год	
	исполнение на 31.12.2019	% исполнения	Федеральный закон № 380-ФЗ с учетом изменений	сводная бюджетная роспись на 01.09.2020	исполнение на 01.09.2020	% исполнения	законопроект	отклонение от Федерального закона № 380-ФЗ с изменениями, %	законопроект	в % к предыдущему году	законопроект	в % к предыдущему году
Президент Российской Федерации и его администрация	15 180,6	97,0	13 851,1	14 744,0	8 267,3	56,1	14 943,1	107,9	14 433,4	96,6	14 843,7	102,8
в том числе												
Расходы на выплаты персоналу в целях обеспечения выполнения функций государственными (муниципальными) органами, казенными учреждениями, органами управления государственными внебюджетными фондами	10 316,4	97,0	10 965,0	11 309,8	7 008,8	62,0	11 573,9	105,6	11 727,4	101,3	12 137,7	103,5
Закупка товаров, работ и услуг для обеспечения государственных (муниципальных) нужд	4 540,1	97,0	2 886,1	3 434,2	1 258,5	36,6	3 369,2	116,7	2 706,0	80,3	2 706,0	100,0
Социальное обеспечение и иные выплаты населению	280,1	98,2										
Иные бюджетные ассигнования	44,0	100,0										

Расходы по указанному непрограммному направлению в полном объеме предусмотрены Управлению делами Президента Российской Федерации.

Законопроектом расходы на выплату персоналу в целях обеспечения выполнения функций государственными (муниципальными) органами, казенными учреждениями, органами управления государственными внебюджетными фондами Российской Федерации предусмотрены на 2021 год в объеме 11 573,9 млн. рублей, или 77,5 % общего объема, на 2022 год – 11 727,4,0 млн. рублей, или 81,3 %, на 2023 год – 12 137,7 млн. рублей, или 81,8 %; на закупку товаров, работ и услуг для обеспечения государственных (муниципальных) нужд предусмотрено на 2021 год 3 369,2 млн. рублей, или 22,5 %, на 2022 год – 2 706,0 млн. рублей, или 18,7 %, на 2023 год – 2 706,0 млн. рублей, или 18,2 %.

Кассовое исполнение за 8 месяцев 2020 года по данному направлению составило 8 267,3 млн. рублей, или 56,1 % показателя сводной бюджетной росписи.

9.5. В соответствии с законопроектом расходы по направлению деятельности **«Председатель Правительства Российской Федерации и его заместители, Аппарат Правительства Российской Федерации»** составили на 2021 год 7 278,1 млн. рублей, что на 0,2 млн. рублей меньше Федерального закона № 380-ФЗ с учетом изменений, на 2022 год – 7 340,8 млн. рублей, на 2023 год – 7 583,3 млн. рублей.

Анализ расходов федерального бюджета на 2019 - 2023 годы по указанному направлению представлен в следующей таблице.

(млн. рублей)

	2019 год		2020 год				2021 год		2022 год		2023 год	
	исполнение на 31.12.2019	% исполнения	Федеральный закон № 380-ФЗ с учетом изменений	сводная бюджетная роспись на 01.09.2020	исполнение на 01.09.2020	% исполнения	законопроект	отклонение от Федерального закона № 380-ФЗ с изменениями, %	законопроект	в % к предыдущему году	законопроект	в % к предыдущему году
Председатель Правительства Российской Федерации и его заместители, Аппарат Правительства Российской Федерации	6 823,8	95,9	7 278,3	7 296,5	4 075,9	55,9	7 278,1	100,0	7 340,8	100,9	7 583,3	103,3
в том числе												
Расходы на выплаты персоналу в целях обеспечения выполнения функций государственными (муниципальными) органами, казенными учреждениями, органами управления государственными внебюджетными фондами	5 689,3	99,0	5 964,6	5 964,6	3 912,3	65,6	6 095,7	102,2	6 158,4	101,0	6 401,0	103,9
Закупка товаров, работ и услуг для обеспечения государственных (муниципальных) нужд	1 134,0	83,0	1 312,6	1 331,9	163,6		1 182,3	90,1	1 182,3	100,0	1 182,3	100,0
Социальное обеспечение и иные выплаты населению	0,5	100,0										
Иные бюджетные ассигнования			1,1									

Расходы по указанному непрограммному направлению в полном объеме предусмотрены Управлению делами Президента Российской Федерации.

Законопроектом расходы на выплату персоналу в целях обеспечения выполнения функций государственными (муниципальными) органами, казенными учреждениями, органами управления государственными внебюджетными фондами Российской Федерации предусмотрены на 2021 год в объеме 6 095,7 млн. рублей, или 83,8 % общего объема, на 2022 год – 6 158,4 млн. рублей, или 83,9 %, на 2023 год – 6 401,0 млн. рублей, или 84,4 %; на закупку товаров, работ и услуг для обеспечения государственных (муниципальных) нужд предусмотрено на 2021 - 2023 годы 1 182,3 млн. рублей, или 16,2 %, 16,1 % и 15,6 % соответственно.

Кассовое исполнение за 8 месяцев 2020 года составило 4 075,9 млн. рублей, или 55,9 % показателя сводной бюджетной росписи.

9.6. В соответствии с законопроектом расходы по направлению деятельности «Обеспечение деятельности отдельных федеральных государственных органов» составили на 2021 год 76 224,9 млн. рублей, что на 6 052,1 млн. рублей, или на 7,4 %, меньше Федерального закона № 380-ФЗ с учетом изменений, на 2022 год – 51 577,0 млн. рублей, на 2023 год – 50 314,6 млн. рублей.

Анализ расходов федерального бюджета на 2019 - 2023 годы по указанному направлению представлен в следующей таблице.

(млн. рублей)

	2019 год		2020 год				2021 год		2022 год		2023 год	
	исполнение на 31.12.2019	% исполнения	Федеральный закон № 380-ФЗ с учетом изменений	сводная бюджетная роспись на 01.09.2020	исполнение на 01.09.2020	% исполнения	законопроект	отклонение от Федерального закона № 380-ФЗ с изменениями, %	законопроект	в % к предыдущему году	законопроект	в % к предыдущему году
Обеспечение деятельности отдельных федеральных государственных органов	52 352,7	92,7	82 277,0	74 737,2	45 256,4	60,6	76 224,9	92,6	51 577,0	67,7	50 314,6	97,6
в том числе												
Расходы на выплаты персоналу в целях обеспечения выполнения функций государственными (муниципальными) органами, казенными учреждениями, органами управления государственными внебюджетными фондами	1 225,6	96,8	902,2	1 271,7	806,7	63,4	926,5	102,7	934,8	100,9	965,7	103,3
Закупка товаров, работ и услуг для обеспечения государственных (муниципальных) нужд	2 484,1	91,4	3 273,8	3 292,6	1 336,3	40,6	2 027,9	61,9	1 917,6	94,6	1 928,5	100,6
Социальное обеспечение и иные выплаты населению	30,0	85,7	65,0	80,0	80,0	100,0	80,0	123,1	80,0	100,0	80,0	100,0
Капитальные вложения в объекты государственной (муниципальной) собственности	3 927,7	67,7	21 766,0	6 875,5	2 719,3	39,6	18 273,9	84,0	4 943,6	27,1	3 003,4	60,8
Предоставление субсидий бюджетным, автономным учреждениям и иным некоммерческим организациям	41 948,4	99,9	45 814,4	51 091,8	38 569,0	75,5	46 575,0	101,7	43 453,8	93,3	44 088,3	101,5
Иные бюджетные ассигнования	2 737,0	59,0	10 455,7	12 125,6	1 745,0	14,4	8 341,7	79,8	247,1	3,0	248,7	100,6

Расходы по указанному непрограммному направлению в полном объеме предусмотрены Управлению делами Президента Российской Федерации.

Кассовое исполнение за 8 месяцев 2020 года составило 45 256,4 млн. рублей, или 60,6 % показателя сводной бюджетной росписи.

9.7. В соответствии с законопроектом расходы по направлению деятельности «Государственная судебная власть» составили на 2021 год 232 847,7 млн. рублей, что на 18 769,9 млн. рублей, или на 8,8 %, больше Федерального закона № 380-ФЗ с учетом изменений, на 2022 год – 231 866,0 млн. рублей, на 2023 год – 238 854,6 млн. рублей.

Анализ расходов федерального бюджета на 2019 - 2023 годы по указанному направлению в разрезе главных распорядителей бюджетных средств представлен в следующей таблице.

(млн. рублей)

	2019 год		2020 год				2021 год		2022 год		2023 год	
	исполнение на 31.12.2019	% исполнения	Федеральный закон № 380-ФЗ с учетом изменений	сводная бюджетная роспись на 01.09.2020	исполнение на 01.09.2020	% исполнения	законо-проект	отклонение от Федерального закона № 380-ФЗ с изменениями, %	законо-проект	в % к предыдущему году	законо-проект	в % к предыдущему году
Государственная судебная власть	219 105,2	98,9	214 077,8	236 580,7	141 937,1	60,0	232 847,7	108,8	231 866,0	99,6	238 854,6	103,0
в том числе												
Минобороны России	1,9	83,9	0,0	2,0	0,0	0,0						
Конституционный Суд Российской Федерации	853,3	96,9	711,1	906,6	616,1	68,0	675,0	94,9	683,1	101,2	702,9	102,9
Верховный Суд Российской Федерации	4 446,4	93,2	4 518,8	5 229,1	3 027,8	57,9	4 739,1	104,9	4 772,2	100,7	4 908,7	102,9
Судебный департамент при Верховном Суде Российской Федерации	213 803,6	99,0	208 847,9	230 443,0	138 293,2	60,0	227 433,6	108,9	226 410,7	99,6	233 243,0	103,0

Кассовое исполнение за 8 месяцев 2020 года составило 141 937,1 млн. рублей, или 60,0 % показателя сводной бюджетной росписи.

9.8. В соответствии с законопроектом расходы по непрограммному направлению деятельности «Реализация функций иных федеральных органов государственной власти» предусмотрены на 2021 год 1 270 764,3 млн. рублей, что на 633 803,9 млн. рублей, или в 2 раза, больше утвержденных Федеральным законом № 380-ФЗ с учетом изменений, на 2022 год – 576 655,0 млн. рублей, на 2023 год – 758 527,6 млн. рублей.

Анализ расходов федерального бюджета на 2019 - 2023 годы по указанному направлению представлен в следующей таблице.

(млн. рублей)

	2019 год		2020 год				2021 год		2022 год		2023 год	
	исполнение на 31.12.2019	% исполнения	Федеральный закон № 380-ФЗ с учетом изменений	сводная бюджетная роспись на 01.09.2020	исполнение на 01.09.2020	% исполнения	законо-проект	отклонение от Федерального закона № 380-ФЗ с изменениями, %	законо-проект	в % к предыдущему году	законо-проект	в % к предыдущему году
Реализация функций иных федеральных органов государственной власти	418 692,1	85,3	636 960,4	426 427,2	246 019,4	57,7	1 270 764,3	199,5	576 655,0	45,4	758 527,6	131,5
в том числе												
Расходы на выплаты персоналу в целях обеспечения выполнения функций государственными (муниципальными) органами, казенными учреждениями, органами	208 994,1	100,0	210 084,6	220 807,7	139 298,1	63,1	9 889,5	4,7	9 986,1	101,0	10 373,9	103,9

	2019 год		2020 год				2021 год		2022 год		2023 год	
	исполнение на 31.12.2019	% исполнения	Федеральный закон № 380-ФЗ с учетом изменений	сводная бюджетная роспись на 01.09.2020	исполнение на 01.09.2020	% исполнения	законопроект	отклонение от Федерального закона № 380-ФЗ с изменениями, %	законопроект	в % к предыдущему году	законопроект	в % к предыдущему году
управления государственными внебюджетными фондами												
Закупка товаров, работ и услуг для обеспечения государственных (муниципальных) нужд	48 677,8	93,5	50 156,4	56 477,8	25 220,5	44,7	14 019,7	28,0	11 020,8	78,6	10 960,8	99,5
Социальное обеспечение и иные выплаты населению	5 959,2	97,7	2 003,6	2 004,1	1 216,8	60,7	19,5	1,0	19,6	100,4	19,9	101,7
Капитальные вложения в объекты государственной (муниципальной) собственности	71 615,8	87,3	20 640,4	24 277,7	5 667,4	23,3	52,8	0,3	299,0	566,6	495,8	165,9
Межбюджетные трансферты	8 297,2	71,6	3 000,0	4 167,6	1 209,8	29,0						
Предоставление субсидий бюджетным, автономным учреждениям и иным некоммерческим организациям	11 700,2	99,8	8 357,4	8 391,3	8 124,3	96,8	7 735,3	92,6	7 941,8	102,7	7 785,1	98,0
Иные бюджетные ассигнования	63 447,7	53,8	342 717,8	110 301,0	65 282,6	59,2	1 239 047,4	361,5	547 387,8	44,2	728 892,0	133,2

На 2021 год расходы по непрограммному направлению деятельности предусматриваются 38 главным распорядителям бюджетных средств.

Кассовое исполнение за 8 месяцев 2020 года составило 246 019,4 млн. рублей, или 57,7 % показателя сводной бюджетной росписи.

Наибольшее увеличение расходов в 2021 году по сравнению с Федеральным законом № 380-ФЗ с учетом изменений предусмотрено по виду расходов 800 «Иные бюджетные ассигнования» - с 342 717,8 млн. рублей до 1 239 047,4 млн. рублей, или на 896 329,6 млн. рублей (в 3,6 раза).

Наибольшее уменьшение расходов в 2021 году предусмотрено по виду 400 «Капитальные вложения в объекты государственной (муниципальной) собственности» - с 20 640,4 млн. рублей до 52,8 млн. рублей, или на 20 587,7 млн. рублей (на 99,7 %).

9.9. В соответствии с законопроектом расходы по иным непрограммным направлениям деятельности предусмотрены в 2021 году в сумме 183 577,1 млн. рублей, что на 18 916,1 млн. рублей, или на 11,5 %, больше утвержденных Федеральным законом № 380-ФЗ с учетом изменений, на 2022 год – 167 029,5 млн. рублей, на 2023 год – 191 893,8 млн. рублей.

Анализ расходов федерального бюджета на 2019 - 2023 годы по указанному направлению представлен в следующей таблице.

(млн. рублей)

	2019 год		2020 год				2021 год		2022 год		2023 год	
	исполнение на 31.12.2019	% исполнения	Федеральный закон № 380-ФЗ с учетом изменений	сводная бюджетная роспись на 01.09.2020	исполнение на 01.09.2020	% исполнения	законопроект	отклонение от Федерального закона № 380-ФЗ с изменениями, %	законопроект	в % к предыдущему году	законопроект	в % к предыдущему году
Следственный комитет Российской Федерации	43 210,7	97,9	48 535,4	49 178,4	26 597,0	54,1	48 778,6	100,5	48 907,3	100,3	50 535,7	103,3
из них:												
Расходы на выплаты персоналу*	34 500,9	99,9	38 186,2	38 252,6	22 730,8	59,4	39 053,7	102,3	39 563,1	101,3	41 095,9	103,9
в % к итогу	79,8		78,7	77,8	85,5		80,1		80,9		81,3	
Генеральная прокуратура Российской Федерации	81 628,2	99,5	84 627,5	86 876,8	52 559,4	60,5	85 830,1	101,4	85 955,5	100,1	88 608,9	103,1
из них:												
Расходы на выплаты персоналу*	68 310,9	99,9	68 799,7	71 654,3	46 282,1	64,6	71 226,8	103,5	72 047,9	101,2	74 859,7	103,9
в % к итогу	83,7		81,3	82,5	88,1		83,0		83,8		84,5	
Уполномоченный по правам человека в Российской Федерации	444,6	97,4	460,2	637,3	300,6	47,2	497,6	108,1	500,1	100,5	508,6	101,7
из них:												
Расходы на выплаты персоналу*	378,1	99,8	213,1	388,0	220,1	56,7	217,7	102,2	219,9	101,0	228,4	103,9
в % к итогу	85,0		46,3	60,9	73,2		43,8		44,0		44,9	
Счетная палата Российской Федерации	4 610,3	98,8	4 658,3	4 553,1	2 585,1	56,8	4 637,1	99,5	4 829,5	104,1	4 924,4	102,0
из них:												
Расходы на выплаты персоналу*	3 714,8	99,5	3 933,1	3 899,8	2 388,4	61,2	4 018,9	102,2	4 058,2	101,0	4 207,0	103,7
в % к итогу	80,6		84,4	85,7	92,4		86,7		84,0		85,4	
Центральная избирательная комиссия Российской Федерации	3 660,7	97,5	4 057,9	19 063,9	17 463,3	91,6	20 182,2	497,4	3 987,7	19,8	23 863,7	598,4
из них:												
Расходы на выплаты персоналу*	1 811,4	98,2	1 719,9	1 909,0	1 516,6	79,4	1 751,3	101,8	1 769,3	101,0	1 838,2	103,9
в % к итогу	49,5		42,4	10,0	8,7		8,7		44,4		7,7	
Совет Федерации Федерального Собрания Российской Федерации	5 686,3	97,5	6 288,4	6 173,3	3 584,8	58,1	6 662,2	105,9	6 420,4	96,4	6 574,4	102,4
из них:												
Расходы на выплаты персоналу*	4 181,0	97,3	4 652,8	4 563,8	2 695,8	59,1	4 738,9	101,9	4 772,2	100,7	4 906,5	102,8
в % к итогу	73,5		74,0	73,9	75,2		71,1		74,3		74,6	
Государственная Дума	10 773,0	96,5	12 096,9	12 106,9	6 809,1	56,2	13 043,7	107,8	12 382,4	94,9	12 703,0	102,6

	2019 год		2020 год				2021 год		2022 год		2023 год	
	исполнение на 31.12.2019	% исполнения	Федеральный закон № 380-ФЗ с учетом изменений	сводная бюджетная роспись на 01.09.2020	исполнение на 01.09.2020	% исполнения	законопроект	отклонение от Федерального закона № 380-ФЗ с изменениями, %	законопроект	в % к предыдущему году	законопроект	в % к предыдущему году
Федерального Собрания Российской Федерации												
из них:												
Расходы на выплаты персоналу*	7 518,0	98,3	8 146,6	8 146,6	5 045,9	61,9	8 584,2	105,4	8 379,9	97,6	8 644,6	103,2
в % к итогу	69,8		67,3	67,3	74,1		65,8		67,7		68,1	
Доставка государственной корреспонденции	3 849,8	99,4	3 936,4	4 035,5	2 431,3	60,2	3 945,8	100,2	4 046,8	102,6	4 175,0	103,2
из них:												
Расходы на выплаты персоналу*	3 001,5	99,9	3 062,8	3 092,3	1 977,3	63,9	3 151,7	102,9	3 251,1	103,2	3 378,0	103,9
в % к итогу	78,0		77,8	76,6	81,3		79,9		80,3		80,9	

* Расходы на выплаты персоналу в целях обеспечения выполнения функций государственными (муниципальными) органами, казенными учреждениями, органами управления государственными внебюджетными фондами Российской Федерации.

По результатам проверки и анализа формирования расходов федерального бюджета по непрограммным направлениям деятельности установлены **факты нарушения требований законодательства Российской Федерации, а также необоснованного планирования отдельных бюджетных ассигнований.**

Информация о нарушениях и недостатках, выявленных по результатам проверки и анализа формирования расходов федерального бюджета по непрограммным направлениям деятельности, представлена в таблице 2 приложения к подразделу 9 Заключения.

10. Результаты проверки и анализа формирования, рассмотрения и корректировки обоснований бюджетных ассигнований, составления реестра расходных обязательств, включая вопросы финансового обеспечения публичных нормативных обязательств

10.1. Порядок формирования и представления главными распорядителями средств федерального бюджета обоснований бюджетных ассигнований утвержден приказом Минфина России от 28 февраля 2020 г. № 32н (далее – Порядок ОБАС, приказ № 32н). Приказом Минфина России от 29 июня 2020 г. № 124н (далее – приказ № 124н) утверждены изменения в Порядок ОБАС в части уточнения порядка формирования и представления обоснований бюджетных ассигнований, а также уточнения форм обоснований бюджетных ассигнований, которые применяются при формировании и представлении главными распорядителями средств федерального бюджета в Минфин России обоснований бюджетных ассигнований начиная с формирования проекта федерального закона о федеральном бюджете на 2021 год и на плановый период 2022 и 2023 годов.

Согласно пункту 2 Порядка ОБАС **обоснования бюджетных ассигнований** (далее также – ОБАС) **формируются** и представляются главными распорядителями средств федерального бюджета в Минфин России **в целях формирования проекта федерального закона о федеральном бюджете на очередной финансовый год и плановый период**, проекта федерального закона о внесении изменений в федеральный закон о федеральном бюджете на текущий финансовый год и плановый период, составления и ведения сводной бюджетной росписи федерального бюджета по расходам, лимитов бюджетных обязательств, бюджетной росписи главного распорядителя (распорядителя) средств федерального бюджета и лимитов бюджетных обязательств главного распорядителя (распорядителя) средств федерального бюджета.

10.1.1. В Методических указаниях по распределению бюджетных ассигнований федерального бюджета на 2021 год и на плановый период 2022 и 2023 годов по кодам классификации расходов бюджетов (письмо Минфина России от 21 июля 2020 г. № 16-01-16/63813) (далее – Методические указания) **отражено, что заполнение форм обоснований бюджетных ассигнований и направление распределения базовых бюджетных ассигнований федерального бюджета на 2021 год и на плановый период 2022 и 2023 годов в Минфин России должно быть обеспечено¹ в срок не позднее 10 августа 2020 года в соответствии с приказом № 32н с учетом изменений, внесенных приказом № 124н, которые на момент направления распределения находились на регистрации в Минюсте России и вступили в силу только 4 октября 2020 года.**

¹ В соответствии с Методическими указаниями распределение главными распорядителями средств федерального бюджета базовых бюджетных ассигнований законопроекта осуществлялось в подсистеме бюджетного планирования государственной интегрированной информационной системы управления общественными финансами «Электронный бюджет».

10.1.2. Согласно статье 165 Бюджетного кодекса Российской Федерации Минфину России установлено полномочие по обеспечению соблюдения главными распорядителями средств федерального бюджета соответствия обоснований бюджетных ассигнований установленным требованиям.

В соответствии с пунктом 19 Порядка ОБАС **главные распорядители** должны **обеспечить уточнение обоснований** бюджетных ассигнований, сформированных при формировании законопроекта, и представление их в Минфин России:

с учетом решений Правительственной комиссии по бюджетным проектировкам на очередной финансовый год и плановый период (далее – Правительственная комиссия) - **не позднее 8 сентября текущего финансового года;**

с учетом решений Правительства Российской Федерации – в течение двух рабочих дней со дня проведения заседания (до 18 сентября 2020 года).

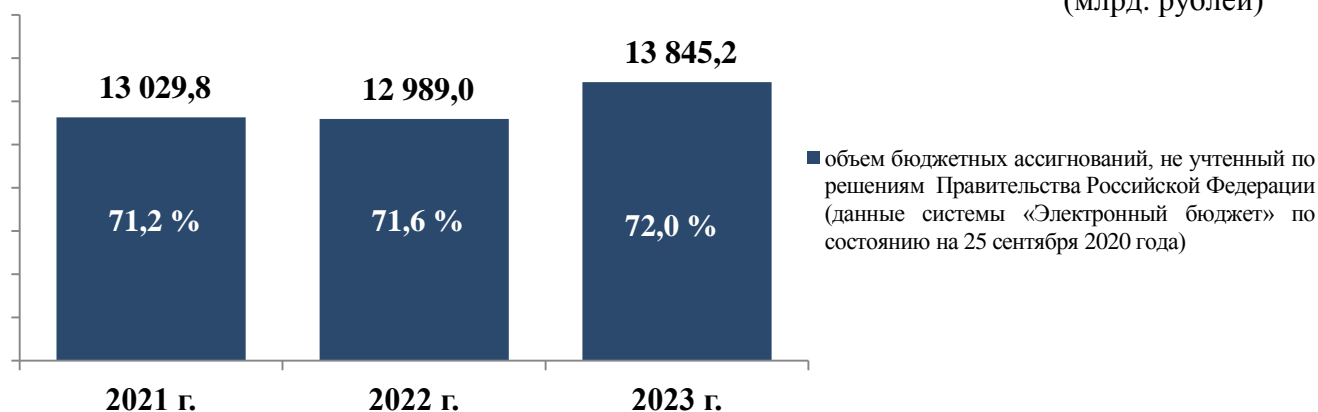
Таким образом, показатели обоснований бюджетных ассигнований, уточненные с учетом решений Правительственной комиссии и решений Правительства Российской Федерации, **должны соответствовать показателям законопроекта**, планируемого к внесению Минфином России в Правительство Российской Федерации и Правительством Российской Федерации в Государственную Думу соответственно.

Сотрудникам Счетной палаты доступ к 7 этапу «Показатели проекта федерального бюджета» в подсистеме бюджетного планирования государственной интегрированной информационной системы управления общественными финансами «Электронный бюджет» (далее – подсистема бюджетного планирования, система «Электронный бюджет»), в котором осуществлялась работа по уточнению обоснований бюджетных ассигнований с учетом решений Правительственной комиссии и решений Правительства Российской Федерации главными распорядителями средств федерального бюджета, предоставлен только 25 сентября 2020 года.

Результаты **анализа обоснований бюджетных ассигнований**, сформированных главными распорядителями, показали, что по состоянию на **25 сентября 2020 года** в соответствии с Порядком ОБАС **работы по уточнению обоснований** бюджетных ассигнований с учетом решений Правительственной комиссии и решений Правительства Российской Федерации главными распорядителями средств федерального бюджета в подсистеме бюджетного планирования (7 этап: Показатели проекта федерального бюджета) **не были завершены в срок.**

Информация об **объемах бюджетных ассигнований** (открытая часть), обоснования по которым **не уточнены в системе «Электронный бюджет»**, представлена на следующей диаграмме.

(млрд. рублей)



В диаграмме процент объема бюджетных ассигнований, которые не уточнены в системе «Электронный бюджет», указан от общего объема бюджетных ассигнований законопроекта (открытая часть).

В заключениях Счетной палаты на проекты федеральных законов «О федеральном бюджете на 2018 год и на плановый период 2019 и 2020 годов», «О федеральном бюджете на 2019 год и на плановый период 2020 и 2021 годов» и «О федеральном бюджете на 2020 год и на плановый период 2021 и 2022 годов» также отмечалось несоответствие объемов обоснований бюджетных ассигнований, отраженных в системе «Электронный бюджет», объемам бюджетных ассигнований законопроекта.

Следует отметить, что письмом от 24 сентября 2020 г. № 16-01-14/83864 Минфин России проинформировал главных распорядителей средств федерального бюджета о необходимости обеспечить приведение обоснований бюджетных ассигнований в соответствие с показателями законопроекта, доработанного с учетом решений Правительства Российской Федерации (протоколы заседаний Правительства Российской Федерации от 16 сентября 2020 г. № 35 и от 23 сентября 2020 г. № 36), до его внесения в Государственную Думу (не позднее 29 сентября 2020 года).

Согласно данным системы «Электронный бюджет» по состоянию на 7 октября 2020 года **общий объем** отраженных бюджетных ассигнований (7 этап: Показатели проекта федерального бюджета) на 2021 год составляет **18 178 030 млн. рублей**, что на **133 958,5 млн. рублей, или на 0,7 %, меньше** общего объема бюджетных ассигнований законопроекта (открытая часть), на 2022 год – 18 003 927,2 млн. рублей (на 142 674,6 млн. рублей, или на 0,8 %, меньше законопроекта), на 2023 год – 19 081 323,3 млн. рублей (на 148 317,5 млн. рублей, или на 0,8 %, меньше законопроекта).

Вместе с тем в соответствии с пунктом 20 Порядка ОБАС **главные распорядители** также должны **обеспечить уточнение обоснований** бюджетных ассигнований, сформированных при формировании законопроекта, в части отражения в них поправок Правительства Российской Федерации по предмету второго чтения законопроекта Государственной Думой, и **представление их** в Минфин России **не позднее 15 октября 2020 года**.

10.1.3. В ходе выборочной проверки обоснований бюджетных ассигнований, сформированных главными распорядителями в системе «Электронный бюджет», выявлены факты **некорректного заполнения форм ОБАС или отсутствия отдельных сведений в ОБАС**, в том числе в части расчетов, обоснованности бюджетных ассигнований (Минкомсвязь России, Росавиация, Роскомнадзор, Росмолодежь, Росрыболовство, Ространснадзор, Следственный комитет, Судебный департамент при Верховном Суде Российской Федерации, ФСИН России, ФССП России).

Информация о выявленных недостатках при заполнении главными распорядителями обоснований бюджетных ассигнований представлена в таблице 1 приложения к подразделу 10 Заключения.

Также в ходе выборочной проверки Счетной палатой установлены **факты некорректного заполнения разделов форм ОБАС, содержащих сведения о нормативных правовых (правовых) актах** (МВД России, Минкомсвязь России, Минприроды России, Минсельхоз России, Минфин России, Минпросвещения России, МЧС России, Росавтодор, Росмолодежь, Росморречфлот, Росреестр, Судебный департамент при Верховном Суде Российской Федерации).

Информация об установленных недостатках при заполнении разделов обоснований, в которых должна содержаться информация о нормативных правовых (правовых) актах, устанавливающих порядок расчета объемов бюджетных ассигнований, размеры выплат, правила предоставления субсидий, представлена в таблице 2 приложения к подразделу 10 Заключения.

По мнению Счетной палаты, указанные факты свидетельствуют о **недостаточно качественном формировании** главными распорядителями средств федерального бюджета обоснований бюджетных ассигнований.

Также Счетная палата полагает, что **Минфин России не в полном объеме реализовал бюджетное полномочие в части обеспечения соблюдения главными распорядителями средств федерального бюджета соответствия обоснований бюджетных ассигнований установленным требованиям.**

Следует отметить, **ряд фактов некорректного заполнения форм обоснований бюджетных ассигнований, выявленных в ходе контрольных мероприятий Счетной палаты, устранены** главными распорядителями средств федерального бюджета в рамках работы по приведению обоснований бюджетных ассигнований в соответствие с показателями Законопроекта.

10.2. В соответствии с пунктом 4 статьи 192 Бюджетного кодекса Российской Федерации в составе документов и материалов, вносимых в Государственную Думу одновременно с законопроектом, представлен перечень публичных нормативных обязательств, подлежащих исполнению за счет средств федерального бюджета на 2021 год и на плановый период 2022 и

2023 годов (далее – Перечень ПНО), и расчеты по ним. Анализ Перечня ПНО, а также бюджетных ассигнований на исполнение публичных нормативных обязательств (далее также – ПНО) на 2021 – 2023 годы показал следующее.

10.2.1. В Перечне ПНО отражаются публичное нормативное обязательство, его код, состав, размер выплаты, установленной нормативным правовым актом (без индексации и с ежегодной индексацией), правовое основание и категория получателей.

В соответствии с пунктом 3 статьи 184¹ Бюджетного кодекса Российской Федерации законом о бюджете устанавливается общий объем бюджетных ассигнований, направляемых на исполнение публичных нормативных обязательств.

Приложением 10 к законопроекту «Распределение бюджетных ассигнований на исполнение публичных нормативных обязательств Российской Федерации на 2021 год и на плановый период 2022 и 2023 годов» (далее – приложение 10 к законопроекту) на исполнение публичных нормативных обязательств предусматриваются бюджетные ассигнования (открытая часть): **на 2021 год – в сумме 855 078,1 млн. рублей, на 2022 год – 473 630,8 млн. рублей и на 2023 год – 463 130,0 млн. рублей.**

Анализ объемов бюджетных ассигнований, направляемых на исполнение в 2021 – 2023 годах публичных нормативных обязательств, предусмотренных законодательством (открытая часть), показал, что указанные объемы увеличиваются в 2021 году по сравнению с 2020 годом на 4,4 %, уменьшаются в 2022 году – на 44,6 % по сравнению с 2021 годом и в 2023 году уменьшаются на 2,2 % по сравнению с 2022 годом. В структуре общих расходов федерального бюджета указанные расходные обязательства составят: в 2021 году – 4,7 %, в 2022 году – 2,6 %, в 2023 году – 2,4 % (в 2020 году – 5 %). Информация о бюджетных ассигнованиях на исполнение публичных нормативных обязательств, подлежащих исполнению за счет средств федерального бюджета по отдельным видам выплат (открытая часть), представлена в таблице 3 приложения к подразделу 10 Заключения.

Анализ бюджетных ассигнований на исполнение публичных нормативных обязательств, предусмотренных законопроектом и утвержденных Федеральным законом № 380-ФЗ, в части показателей планового периода 2021 года показал, что законопроектом бюджетные ассигнования увеличиваются на 62 303,5 млн. рублей, или на 7,3 %.

10.2.2. В Перечень ПНО включено **71** публичных нормативных обязательств, предусмотренных 57 нормативными правовыми актами (в 2020 году – **67** публичных нормативных обязательств, предусмотренных 55 нормативными правовыми актами), в том числе 4 – законами Российской Федерации, 20 – федеральными законами, 21 – указами Президента Российской Федерации, 12 – постановлениями Правительства Российской Федерации.

В Перечень ПНО дополнительно включено **3 публичных нормативных обязательства**, в

том числе в соответствии с:

Указом Президента Российской Федерации от 21 июня 2004 г. № 785 «О совершенствовании системы государственного премирования за достижения в области науки и техники, образования и культуры»;

Указом Президента Российской Федерации от 12 июля 2019 г. № 332 «Об увековечении памяти Ж.И.Алферова»;

Постановлением Правительства Российской Федерации от 26 августа 2020 г. № 1282 «Об учреждении премии Правительства Российской Федерации имени Петра Великого и о внесении изменений в постановление Правительства Российской Федерации от 4 июня 2019 г. № 717».

В Перечень ПНО, в котором ПНО отражаются в разрезе устанавливающих их законодательных и иных нормативных правовых актов, включено обязательство по возмещению федеральными органами исполнительной власти расходов на погребение» (коды ПНО 1.2 и 11.1). Бюджетные ассигнования на исполнение указанного обязательства отражены по единому коду классификации расходов (КБК 10 03 03 1 14 30140 313).

Обязательство по возмещению федеральными органами исполнительной власти установлено Законом Российской Федерации от 12 февраля 1993 г. № 4468-І «О пенсионном обеспечении лиц, проходивших военную службу, службу в органах внутренних дел, Государственной противопожарной службе, органах по контролю за оборотом наркотических средств и психотропных веществ, учреждениях и органах уголовно-исполнительной системы, войсках национальной гвардии Российской Федерации, органах принудительного исполнения Российской Федерации, и их семей» (далее – Закон № 4468-І) и Федеральным законом от 12 января 1996 г. № 8-ФЗ «О погребении и похоронном деле» (далее – Федеральный закон № 8-ФЗ).

Следует отметить, что размеры возмещения расходов на погребение, установленного Законом № 4468-І и Федеральным законом №-8-ФЗ, имеют **различные порядки расчета**². Кроме того, пунктом 21 постановления Правительства Российской Федерации от 22 сентября 1993 г. № 941 установлено, что пособие на погребение не выплачивается, если похороны

² Постановления Правительства Российской Федерации от 22 сентября 1993 г. № 941 «О порядке исчисления выслуги лет, назначения и выплаты пенсий, компенсаций и пособий лицам, проходившим военную службу в качестве офицеров, прапорщиков, мичманов и военнослужащих сверхсрочной службы или по контракту в качестве солдат, матросов, сержантов и старшин либо службу в органах внутренних дел, федеральной противопожарной службе государственной противопожарной службы, учреждениях и органах уголовно-исполнительной системы, органах принудительного исполнения Российской Федерации, войсках национальной гвардии Российской Федерации, и их семьям в Российской Федерации» и от 6 мая 1994 г. № 460 «О нормах расходов денежных средств на погребение погибших (умерших) военнослужащих, сотрудников органов внутренних дел, войск национальной гвардии Российской Федерации, учреждений и органов уголовно-исполнительной системы, органов принудительного исполнения Российской Федерации, государственной противопожарной службы и таможенных органов, граждан, призванных на военные сборы, и лиц, уволенных с военной службы (со службы в указанных органах, войсках и учреждениях, в органах по контролю за оборотом наркотических средств и психотропных веществ и органах налоговой полиции), а также на изготовление и установку надгробных памятников» соответственно.

пенсионера произведены за счет государства или оплата ритуальных услуг была произведена в соответствии с постановлением Правительства Российской Федерации от 6 мая 1994 г. № 460.

В приложении 10 к законопроекту бюджетные ассигнования на реализацию ПНО распределены **по 25 главным распорядителям** средств федерального бюджета (в 2020 году – по 25 главным распорядителям средств федерального бюджета).

Количество главных распорядителей в указанном распределении соответствует их количеству, установленному в приложении 12 к законопроекту «Ведомственная структура расходов федерального бюджета на 2021 год и на плановый период 2022 и 2023 годов».

10.2.3. В 2021 – 2023 годах запланирована **индексация** бюджетных ассигнований на исполнение публичных нормативных обязательств.

Объем бюджетных ассигнований, подлежащих индексации, в общем объеме бюджетных ассигнований, направляемых на исполнение публичных нормативных обязательств, **в 2021 году** составит 40,9 млрд. рублей, или **4,8 %**, **в 2022 году** – 41,8 млрд. рублей, или **8,8 %**, **в 2023 году** – 43,6 млрд. рублей, или **9,4 %**.

Перечень законов Российской Федерации, федеральных законов и указов Президента Российской Федерации, устанавливающих публичные нормативные обязательства, подлежащие индексации, представлен в таблице 4 приложения к подразделу 10 Заключения.

В законопроекте предусмотрено увеличение бюджетных ассигнований в связи с индексацией с 1 февраля ежегодно публичных нормативных обязательств на уровень инфляции предшествующего года (в 2021 году - на 3,8 %, в 2022 году – на 3,7 %, в 2023 году – на 4 %), что соответствует уровню инфляции, определенному прогнозом социально-экономического развития Российской Федерации на соответствующие годы.

10.2.4. На исполнение публичных нормативных обязательств по пенсионному обеспечению лиц, уволенных с военной и приравненной к ней службы, в 2021 году предусматриваются бюджетные ассигнования в сумме 797,5 млрд. рублей, или 93,3 % общего объема публичных нормативных обязательств, в 2022 году – 414,8 млрд. рублей, или 87,6 %, в 2023 году – 402,1 млрд. рублей, или 86,8 %. Федеральным законом № 380-ФЗ в части показателей планового периода 2021 и 2022 годов утверждены бюджетные ассигнования на исполнение публичных нормативных обязательств по пенсионному обеспечению лиц, уволенных с военной и приравненной к ней службы: в 2021 году – в объеме 790,9 млрд. рублей (92,8 % общего объема публичных нормативных обязательств), в 2022 году – 553,7 млрд. рублей (89,8 %).

Наибольший объем бюджетных ассигнований на исполнение публичных нормативных обязательств в 2021 – 2023 годах предусматривается по разделу «Социальная политика» и составит в планируемом периоде 99,6 %.

Информация о бюджетных ассигнованиях на исполнение публичных нормативных обязательств, подлежащих исполнению за счет средств федерального бюджета по разделам классификации расходов (открытая часть), представлена в таблице 5 приложения к подразделу 10 Заключения.

10.2.5. В соответствии с Методическими указаниями распределение базовых бюджетных ассигнований на исполнение ПНО по кодам классификации расходов бюджетов **осуществлялось путем заполнения форм ОБАС**, утвержденных приказом № 32н с учетом изменений, внесенных приказом № 124н, и формирования реестров расходных обязательств.

Приказом № 32н (с изменениями) для бюджетных ассигнований на исполнение ПНО **установлена форма ОБАС** по социальному обеспечению и иным выплатам населению в части публичных нормативных обязательств Российской Федерации (форма по ОКУД 0505701, далее – ОБАС на исполнение ПНО).

Счетная палата в Заключении на проект федерального закона «О федеральном бюджете на 2020 год и на плановый период 2021 и 2022 годов» отмечала, что в ОБАС на публичные нормативные обязательства, по которым суммы выплат подлежат индексации, расчет объемов бюджетных ассигнований осуществляется исходя из проиндексированных сумм выплат, при этом сам расчет индексации размеров соответствующих выплат, установленных законами и иными нормативными правовыми актами, в формах ОБАС не предусматривается, что снижает прозрачность расчета объемов бюджетных ассигнований на публичные нормативные обязательства, подлежащие индексации.

В соответствии с приказом № 32н (с изменениями) форма ОБАС на исполнение ПНО содержит раздел 2 «Расчет объема бюджетных ассигнований по социальному обеспечению в части публичных нормативных обязательств Российской Федерации, подлежащих индексации» и раздел 5 «Справочно: коэффициент индексации выплат, пособий и компенсаций», на основе которых осуществляется расчет индексации размеров соответствующих выплат, установленных законами и иными нормативными правовыми актами.

В ходе выборочного анализа заполненных в подсистеме бюджетного планирования указанной формы ОБАС установлено осуществление главными распорядителями средств федерального бюджета расчета объемов бюджетных ассигнований на ПНО **исходя из размеров выплат, не соответствующих нормативным правовым актам**, устанавливающим публичное нормативное обязательство. По отдельным публичным нормативным обязательствам **не учтены особенности расчета объемов бюджетных ассигнований на их исполнение.**

При проверке **расчетов ОБАС** на исполнение отдельных ПНО установлено применение главными распорядителями средств федерального бюджета **коэффициента индексации, не соответствующего коэффициенту, установленному статьей 8 законопроекта** для указанных

выплат (1,04 вместо 1,037).

Кроме того, установлено **осуществление Минфином России индексации** предусмотренных по МИДу России бюджетных ассигнований на исполнение публичного нормативного обязательства по возмещению расходов, связанных с погребением погибших (умерших) граждан, замещавших государственные должности Российской Федерации Чрезвычайного и Полномочного Посла Российской Федерации (Чрезвычайного и Полномочного Посла Союза ССР) в иностранном государстве, Постоянного представителя (представителя, постоянного наблюдателя) Российской Федерации (Постоянного представителя (представителя, постоянного наблюдателя) Союза ССР) при международной организации (в иностранном государстве) **в отсутствие нормативно установленного порядка индексации затрат на погребение.**

Информация об указанных недостатках представлена в таблице 6 приложения к подразделу 10 Заключения.

С учетом изложенного в целях повышения качества и прозрачности расчетов объемов бюджетных ассигнований на исполнение ПНО Счетная палата полагает целесообразным **продолжить работу по совершенствованию форм ОБАС** с учетом особенностей расчетов объемов бюджетных ассигнований на отдельные выплаты.

10.3. В соответствии с пунктом 4 статьи 192 Бюджетного кодекса Российской Федерации одновременно с законопроектом представлен реестр расходных обязательств Российской Федерации, подлежащих исполнению за счет средств федерального бюджета, на 2021 год и на плановый период 2022 и 2023 годов (далее – реестр).

Форма представленного одновременно с законопроектом реестра соответствует форме, утвержденной приказом Минфина России от 27 февраля 2017 г. № 24н в соответствии с пунктом 11 Правил ведения реестра расходных обязательств Российской Федерации, утвержденных постановлением Правительства Российской Федерации от 7 июля 2014 г. № 621 «О порядке ведения реестра расходных обязательств Российской Федерации и признании утратившими силу некоторых актов Правительства Российской Федерации».

В соответствии с пунктом 7 указанных Правил **формирование и ведение реестра, взаимодействие Минфина России с главными распорядителями** средств федерального бюджета и органами управления государственными внебюджетными фондами Российской Федерации в процессе формирования и ведения реестра расходных обязательств федерального бюджета (реестров расходных обязательств бюджетов государственных внебюджетных фондов) **осуществляются в системе «Электронный бюджет»** с использованием электронных документов, подписанных усиленной квалифицированной электронной подписью.

Минфин России (письмо от 20 июля 2020 г. № 16-01-14/62760) довел до главных распорядителей информацию о размещении на своем официальном сайте **Методических**

рекомендаций по составлению реестров расходных обязательств главных распорядителей средств федерального бюджета на 2021 год и на плановый период 2022 и 2023 годов (далее – Методические рекомендации).

В реестре, как и в предыдущие годы, содержится перечень правовых оснований для возникновения и (или) принятия расходных обязательств Российской Федерации (федеральные конституционные законы, федеральные законы, законы Российской Федерации, указы Президента Российской Федерации, нормативные правовые акты Правительства Российской Федерации и (или) государственного органа Российской Федерации) без указания сведений о расходных обязательствах, обусловленных соответствующими законодательными и иными нормативными правовыми актами, что не полностью соответствует статье 87 Бюджетного кодекса Российской Федерации.

10.3.1. Анализ реквизитов нормативных правовых актов первого уровня показал, что в качестве реквизитов в реестре указаны:

- Конституция Российской Федерации;
- 9 федеральных конституционных законов;
- 13 кодексов Российской Федерации;
- 19 законов Российской Федерации;
- 251 федеральный закон, в том числе 3 проекта федерального закона;
- 129 указов Президента Российской Федерации, в том числе 3 проекта указов;
- 3 постановления Верховного Совета Российской Федерации;
- 1 указ Президиума Верховного Совета СССР.

Анализ реквизитов нормативных правовых актов второго уровня показал, что в качестве реквизитов в реестре указаны:

- 3 постановления Государственной Думы;
- 2 постановления Совета Федерации;
- 917 постановлений Правительства Российской Федерации, в том числе 88 проектов постановлений;
- 95 приказов главных распорядителей средств федерального бюджета, в том числе 9 проектов приказов;
- 33 прочих нормативных правовых акта, в том числе 4 проекта.

10.3.2. В реестре представлено 5 507 направлений расходов, обусловленных нормативными правовыми актами первого и второго уровня.

Анализ по разделам бюджетной классификации расходов федерального бюджета показал, что наибольшее количество направлений расходов отмечается по разделам «Национальная экономика» – 1 182, «Образование» - 982 и «Общегосударственные вопросы» - 938, наименьшее

количество по разделам «Обслуживание государственного долга» - 2, «Межбюджетные трансферты общего характера бюджетам бюджетной системы Российской Федерации» – 29.

10.3.3. Общий объем бюджетных ассигнований, отраженных в реестре (открытая часть), предусмотрен в 2021 году в размере 18 312,0 млрд. рублей, в 2022 году – 18 146,6 млрд. рублей, в 2023 году – 19 229,6 млрд. рублей и соответствует законопроекту.

В реестре бюджетные ассигнования (открытая часть) предусмотрены на реализацию 45 государственных программ Российской Федерации: в 2021 году - в объеме 13 477,5 млрд. рублей, или 73,6 % общих бюджетных ассигнований, в 2022 году – 13 937,8 млрд. рублей, или 76,8 %, в 2023 году – 14 815,4 млрд. рублей, или 77 %, что соответствует законопроекту.

10.3.4. В ходе выборочной проверки реестра расходных обязательств, представленного в составе материалов к законопроекту № 1027743-7, внесенному в Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации 30 сентября 2020 года, выявлены **недостатки его формирования**, которые носят систематический характер.

Так, по отдельным направлениям расходов **указаны нормативные правовые акты, утратившие силу** (Минобороны России), или **ссылки на нормативные правовые акты (статьи и подпункты), не устанавливающие правовые основания** для принятия расходных обязательств Российской Федерации, подлежащих исполнению за счет бюджетных ассигнований федерального бюджета в 2021 году и плановом периоде 2022 и 2023 годов, в том числе носящие процедурный характер или определяющие общие подходы и принципы регулирования (Минобрнауки России, Минфин России, Ространснадзор, Росреестр, Федеральное казначейство).

Установлены факты **некорректного указания ссылок** на статьи, части (пункты, подпункты) нормативных правовых актов первого и второго уровня (МИД России, Росмолодежь, Росжелдор). Отдельными главными распорядителями **некорректно отражены нормативные правовые акты** первого (второго) уровня³ (Минкультуры России). Кроме того, рядом главных распорядителей в нормативных правовых актах первого уровня и (или) второго уровня по кодам классификации расходов бюджетов **отражены не все акты**, обуславливающие правовые основания для принятия расходных обязательств⁴ (МИД России, Минкультуры России, Россотрудничество). Подробная информация о недостатках формирования реестра расходных обязательств Российской Федерации, подлежащих исполнению за счет средств федерального

³ В соответствии с пунктом 6.2 Методических рекомендаций в качестве нормативных правовых актов первого уровня отражаются федеральные конституционные законы, федеральные законы, законы Российской Федерации, указы Президента Российской Федерации, устанавливающие правовые основания для возникновения (в части публичных нормативных обязательств) и (или) принятия расходных обязательств Российской Федерации.

⁴ Согласно пункту 6.7 Методических рекомендаций В качестве НПА второго уровня указываются нормативные правовые акты Правительства Российской Федерации и (или) государственного органа Российской Федерации, которыми закреплены конкретные направления финансирования в рамках целевой статьи классификации расходов бюджетов. Согласно пункту 6.9 Методических рекомендаций в случае наличия нескольких НПА первого уровня, обуславливающих правовые основания для принятия расходных обязательств, отражаемых по одному коду классификации расходов бюджетов, в реестре расходных обязательств в обязательном порядке должны быть указаны все соответствующие НПА первого уровня.

бюджета, на 2021 год и на плановый период 2022 и 2023 годов представлена в таблице 7 приложения к подразделу 10 Заключения.

С учетом выявленных недостатках, по мнению Счетной палаты, **Минфину России необходимо усилить контроль за содержанием информации**, отраженной главными распорядителями в реестрах расходных обязательств Российской Федерации.

11. Результаты проверки и анализа формирования бюджетных ассигнований на предоставление субсидий федеральным бюджетным и автономным учреждениям

11.1. Общий объем бюджетных ассигнований, предусмотренных на предоставление субсидий федеральным государственным бюджетным и автономным учреждениям в 2020 - 2023 годах, представлен в следующей таблице.

(млн. рублей)

Наименование	2020 год (ЛБО на 01.09.2020)	2021 год (реестр расходных обязательств к законо- проекту)	Отклонение объемов субсидий 2021 года по сравнению с 2020 годом		2022 год (реестр расходных обязательств к законо- проекту)	Отклонение объемов субсидий 2022 года по сравнению с 2021 годом млн. рублей		2023 год (реестр расходных обязательств к законо- проекту)	Отклонение объемов субсидий 2023 года по сравнению с 2021 годом	
			(гр. 3 – гр. 2)	в % (гр. 4 / гр. 2)		(гр. 6 – гр. 3)	в % (гр. 7 / гр.3)		(гр. 9 - гр.3)	в % (гр. 10 / гр.3)
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11
Субсидии на финансовое обеспечение государственного задания на оказание государственных услуг (выполнение работ)	1 035 762,9	1 061 994,1	26 231,2	2,5	1 095 249,5	33 255,5	3,1	1 149 482,4	87 488,4	8,2
доля в %	72,3	75,6			77,0			79,5		
Субсидии на иные цели	362 619,8	274 962,0	-87 657,9	-24,2	267 854,5	-7 107,5	-2,6	253 720,6	-21 241,4	-7,7
доля в %	25,3	19,6			18,8			17,6		
Субсидии на осуществление капитальных вложений и приобретение объектов недвижимого имущества	33 383,8	68 020,2	34 636,4	103,8	58 618,9	-9 401,3	-13,8	42 143,0	-25 877,2	-38,0
доля в %	2,3	4,8			4,1			2,9		
Итого	1 431 766,5	1 404 976,2	-26 790,3		1 421 722,8	16 746,6		1 445 346,0	40 369,8	

В общем объеме планируемых расходов федерального бюджета в 2021 году **объемы бюджетных ассигнований**, предусмотренных на предоставление субсидий федеральным государственным бюджетным и автономным учреждениям, **составляют 6,5 %** (в 2020 году – 7,5 %, в 2019 году – 7,1 %), в том числе на финансовое обеспечение государственного задания – 4,9 % (в 2020 году – 5,3 %, в 2019 году – 5,4 %), на иные цели – 1,3 % (в 2020 году – 1,8 %, в 2019 году – 1,5 %), на осуществление капитальных вложений и приобретение объектов недвижимого имущества – 0,3 %, (в 2020 году – 0,2 %, 2019 году – 0,2 %).

На финансовое обеспечение государственного задания бюджетным и автономным учреждениям в 2021 году предусмотрены бюджетные ассигнования в сумме **1 061 994,1 млн. рублей по 65 главным распорядителям, из которых 10 главных распорядителей – бюджетные учреждения** – получатели субсидии. Наибольший объем бюджетных ассигнований в 2021 году предусмотрен учреждениям Минобрнауки России – 356 356,7 млн. рублей, или 33,6 % общего объема средств субсидии, Минобороны России –

151 044,4 млн. рублей, или 14,2 %, Управления делами Президента Российской Федерации – 63 875,4 млн. рублей, или 6 %.

Объем бюджетных ассигнований на предоставление субсидий федеральным государственным бюджетным и автономным учреждениям **на иные цели на 2021 год предусмотрен в сумме 274 962,0 млн. рублей** по 56 главным распорядителям, из которых 10 главных распорядителей – бюджетные учреждения – получатели субсидии. Наибольший объем субсидий на иные цели в 2021 году предусмотрен учреждениям Минобрнауки России – 72 659,5 млн. рублей, или 26,4 %, Минздрава России – 44 400,5 млн. рублей, или 16,1 %, ФГБУ «Российский фонд фундаментальных исследований» – 17 915,8 млн. рублей, или 6,5 %.

Объем бюджетных ассигнований на предоставление субсидий федеральным государственным бюджетным и автономным учреждениям **на осуществление капитальных вложений и приобретение объектов недвижимого имущества на 2021 год предусмотрен в сумме 68 020,2 млн. рублей** по 17 главным распорядителям, из которых 5 главных распорядителей – бюджетные учреждения – получатели субсидии. Наибольший объем субсидий на иные цели в 2021 году предусмотрен учреждениям Минобрнауки России – 32 321,2 млн. рублей, или 46,8 %, Минздрава России – 13 340,5 млн. рублей, или 19,3 %.

Распределение бюджетных ассигнований, предусмотренных на предоставление субсидий на финансовое обеспечение государственного задания на оказание государственных услуг (выполнение работ), в разрезе разделов бюджетной классификации расходов федерального бюджета на 2020 – 2021 годы представлено в следующей таблице.

(млн. рублей)

Разделы классификации расходов федерального бюджета	2020 год (ЛБО на 01.09.2020)	2021 год (законопроект)	Изменение объемов 2021 года по сравнению с 2020 годом	в %
Итого	1 035 762,9	1 061 994,1	26 231,2	2,5
Общегосударственные вопросы	152 368,1	155 344,5	2 976,4	2,0
доля в общем объеме	14,7	14,6		
Национальная оборона	12 935,4	13 364,0	428,6	3,3
доля в общем объеме	1,2	1,3		
Национальная безопасность и правоохранительная деятельность	7 971,1	8 114,7	143,6	1,8
доля в общем объеме	0,8	0,8		
Национальная экономика	128 034,7	129 658,3	1 623,7	1,3
доля в общем объеме	12,4	12,2		
Жилищно-коммунальное хозяйство	85 990,7	87 337,4	1 346,8	1,6
доля в общем объеме	8,3	8,2		
Охрана окружающей среды	24 947,9	25 462,0	514,1	2,1
доля в общем объеме	2,4	2,4		
Образование	393 751,7	404 896,9	11 145,2	2,8
доля в общем объеме	38,0	38,1		
Культура, кинематография	53 807,9	53 332,2	-475,7	-0,9
доля в общем объеме	5,2	5,0		
Здравоохранение	152 858,2	159 889,6	7 031,4	4,6
доля в общем объеме	14,8	15,1		
Социальная политика	1 363,6	1 496,6	133,0	9,8
доля в общем объеме	0,1	0,1		

Разделы классификации расходов федерального бюджета	2020 год (ЛБО на 01.09.2020)	2021 год (законопроект)	Изменение объемов 2021 года по сравнению с 2020 годом	в %
Физическая культура и спорт	17 969,1	19 189,0	1 219,9	6,8
<i>доля в общем объеме</i>	<i>1,7</i>	<i>1,8</i>		
Средства массовой информации	3 764,5	3 908,6	144,1	3,8
<i>доля в общем объеме</i>	<i>0,4</i>	<i>0,4</i>		

Анализ показал, что увеличение объемов бюджетных ассигнований на финансовое обеспечение государственного задания на оказание государственных услуг (выполнение работ) в 2021 году по сравнению с 2020 годом планируется по 11 из 12 разделов, в том числе **наибольшее увеличение по разделам «Социальная политика» – на 9,8 %**, «Физическая культура и спорт» – на 6,8 % и «Здравоохранение» – на 4,6 %. Уменьшение объема субсидий планируется по разделу «Культура, кинематография» – на 0,9 %.

11.2. Анализ исполнения требований нормативных правовых актов, необходимых для формирования бюджетных ассигнований на финансовое обеспечение государственного задания на оказание государственных услуг (выполнения работ) на 2021 год и на плановый период 2022 и 2023 годов, показал следующее.

11.2.1. В нарушение пункта 22 Положения о формировании государственного задания на оказание государственных услуг (выполнение работ) в отношении федеральных государственных учреждений и финансовом обеспечении выполнения государственного задания, утвержденного постановлением Правительства Российской Федерации от 26 июня 2015 г. № 640 (далее - Положение о формировании государственного задания), **Минсельхозом России как федеральным органом исполнительной власти, осуществляющими функции по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию в установленной сфере деятельности, по отдельным государственным услугам не утверждены значения базовых нормативов затрат и (или) отраслевых коэффициентов к ним.** Аналогичное нарушение было установлено при проверке формирования бюджетных ассигнований на 2020 год и на плановый период 2021 и 2022 годов.

11.2.2. Пунктом 27 Положения о формировании государственного задания установлено, что значения базовых нормативов затрат на оказание государственных услуг и отраслевых корректирующих коэффициентов **подлежат размещению в порядке, установленном Министерством финансов Российской Федерации, на едином портале бюджетной системы Российской Федерации в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет».**

Вместе с тем по состоянию на 5 октября 2020 года на сайте www.budget.gov.ru базовые нормативы затрат в сфере культуры (Минкультуры России), архивного дела (Росархив), спорта (Минспорт России), геодезии и картографии (Росреестр) не размещены, что создает риски некорректного расчета главными распорядителями средств федерального

бюджета нормативных затрат, и, как следствие, некорректного финансового обеспечения оказания государственных услуг.

В связи с этим Счетная палата рекомендует федеральным органам исполнительной власти, осуществляющим функции по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию в установленной сфере деятельности, обеспечить размещение базовых нормативов затрат на сайте www.budget.gov.ru.

11.2.3. Счетная палата в заключениях на проект федерального закона «О федеральном бюджете на 2020 год и на плановый период 2021 и 2022 годов» и на отчет об исполнении федерального бюджета на 2019 год отмечала недостатки применения коэффициентов выравнивания, в том числе **отсутствие единого подхода к определению коэффициентов выравнивания**, при применении которых объемы бюджетных ассигнований, рассчитанные на основании нормативных затрат, в отдельных случаях за счет коэффициентов выравнивания были увеличены или существенно уменьшены.

Аналогичная ситуация установлена и при формировании бюджетных ассигнований на финансовое обеспечение выполнения государственного задания на 2021 год и на плановый период 2022 – 2023 годы.

Так, при отсутствии порядка применения коэффициентов выравнивания, объем субсидий на финансовое обеспечение выполнения государственного задания по 486 учреждениям Минобрнауки России был уменьшен в пределах от 0,1 % до 19,7 %, по 31 учреждениям увеличен в пределах от 1,1 % до 68,9 %.

Постановлением Правительства Российской Федерации от 16 июля 2020 г. № 1052 «О внесении изменений в постановление Правительства Российской Федерации от 26 июня 2015 г. № 640» (далее – постановление № 1052) внесено изменение в постановление Правительства Российской Федерации от 26 июня 2015 г. № 640, в соответствии с которым коэффициенты выравнивания должны определяться в порядке, установленном правовым актом главного распорядителя средств федерального бюджета. Указанное изменение в соответствии с пунктом 2 постановления № 1052 применяется при расчете объема финансового обеспечения выполнения государственного задания начиная с государственного задания на 2022 год и на плановый период 2023 и 2024 годов.

В связи с этим Счетная палата рекомендует главным распорядителям средств федерального бюджета принять нормативные правовые акты, определяющие порядок применения коэффициентов выравнивания, до начала формирования бюджетных ассигнований на 2022 год и на плановый период 2023 и 2024 годов.

11.2.4. Пунктом 2 Правил формирования, ведения и утверждения федеральных перечней (классификаторов) государственных услуг, не включенных в общероссийские

базовые (отраслевые) перечни (классификаторы) государственных и муниципальных услуг, оказываемых физическим лицам, и работ, оказание и выполнение которых предусмотрено нормативными правовыми актами Российской Федерации, утвержденных постановлением Правительства Российской Федерации от 30 августа 2017 г. № 1043 (в редакции постановления Правительства Российской Федерации от 4 августа 2020 г. № 1173), в том числе установлено, что основанием для формирования федерального перечня и (или) внесения в него изменений являются положения следующих нормативных правовых актов, регулирующих оказание государственных услуг юридическим лицам и выполнение работ федеральными государственными учреждениями:

а) федеральных законов;

б) нормативных правовых актов Президента Российской Федерации, Правительства Российской Федерации **(за исключением нормативных правовых актов, устанавливающих положения о деятельности федеральных органов исполнительной власти);**

в) нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти, осуществляющих функции по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию в установленных сферах деятельности, изданных в соответствии с нормативными правовыми актами, указанными в подпунктах «а» и «б» пункта 2.

При этом согласно изменениям, внесенным в 2020 году, в федеральные перечни не подлежат включению государственные услуги и работы в случае, если потребителями таких услуг и работ будут являться исключительно федеральный орган государственной власти (государственный орган), осуществляющий функции и полномочия учредителя федеральных бюджетных или автономных учреждений, главный распорядитель средств федерального бюджета, в ведении которого находятся федеральные казенные учреждения, либо подведомственные указанным органам федеральные государственные учреждения.

В связи с этим Счетная палата рекомендует федеральным органам исполнительной власти, осуществляющим функции по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию в установленных сферах деятельности и Госкорпорации «Роскосмос», в установленном порядке внести соответствующие изменения в федеральные перечни с учетом требований указанного постановления.

11.3. Анализ обоснованности расчетов объемов бюджетных ассигнований, выделяемых в виде субсидий на финансовое обеспечение государственного задания на оказание государственных услуг, показал следующее.

В нарушение пунктов 11¹, 14 и 32 Положения о формировании государственного задания по отдельным услугам (работам) учреждений Минобрнауки России, Росрыболовства, Рослесхоза и Россвязи **объем финансового обеспечения выполнения государственного задания рассчитан не на основании утвержденных нормативных затрат** на оказание государственных услуг (выполнение работ), что привело к некорректному расчету объема бюджетных ассигнований.

Так, в результате применения **неутвержденных нормативных затрат** объем бюджетных ассигнований на финансовое обеспечение выполнения государственного задания по отдельным работам, выполняемым учреждениями Росрыболовства занижен на 1,2 млн. рублей.

Установлены факты **использования некорректных коэффициентов платной деятельности или их неприменение** при планировании бюджетных ассигнований на финансовое обеспечение выполнения государственного задания по отдельным учреждениям Генеральной прокуратуры Российской Федерации, Минэкономразвития России, Минтруда России (завышение объема составило на 2021 год – 4,0 млн. рублей), Минюста России, Управления делами Президента Российской Федерации.

По отдельным учреждениям Минэкономразвития России, Минобрнауки России установлены факты **применения неутвержденных или неправильно рассчитанных территориальных корректирующих коэффициентов** при расчете нормативных затрат на оказание государственных услуг, что создает риски завышения объема бюджетных ассигнований.

При планировании объема бюджетных ассигнований на оказание государственных услуг (выполнение работ) по учреждениям Росморречфлота и Фонда содействия инновациям не учитывались показатели государственного задания, что не соответствует пункту 2 статьи 69² Бюджетного кодекса Российской Федерации.

В нарушение пунктов 15.1 и 27 Положения о формировании государственного задания № 640 значения нормативных затрат на оказание государственной услуги (с учетом корректирующих коэффициентов), а также значения территориальных корректирующих коэффициентов в системе «Электронный бюджет» Росжелдором не утверждены.

При планировании бюджетных ассигнований на 2021 год на финансовое обеспечение выполнения государственного задания так же, как и на 2020 год, по учреждениям Управления делами Президента Российской Федерации, оказываемым услугу «Санаторно-курортное лечение», **объем финансового обеспечения на выполнение государственного**

¹ Объем финансового обеспечения выполнения государственного задания рассчитывается на основании нормативных затрат на оказание государственных услуг, нормативных затрат, связанных с выполнением работ, с учетом затрат на содержание недвижимого имущества и особо ценного движимого имущества.

задания не уменьшен на объем доходов от платной деятельности на 387,4 млн. рублей (2020 год – 308,8 млн. рублей).

Расчет бюджетных ассигнований по государственной услуге «Реализация образовательных программ послевузовского профессионального образования – программ аспирантуры» (ФГБУ «Федеральный научный центр реабилитации инвалидов имени Г.А. Альбрехта» Минтруда России) осуществлен при отсутствии утвержденных контрольных цифр приема, что привело к завышению объема на 10,5 млн. рублей.

Объем бюджетных ассигнований на проведение фундаментальных научных исследований ФГБОУ ВО «Всероссийская академия внешней торговли Министерства экономического развития Российской Федерации» на 2021 год сформирован в обоснованиях бюджетных ассигнований по 1 работе, вместо фактически запланированных 6 научных работ.

11.4. В ходе проверок установлены **иные нарушения и недостатки**, связанные с формированием бюджетных ассигнований на финансовое обеспечение государственного задания на оказание государственных услуг (выполнение работ) и на иные цели.

11.4.1. Пунктом 2 Положения о формировании государственного задания установлено, что государственное задание формируется в соответствии с основными видами деятельности, предусмотренными учредительными документами федерального государственного учреждения.

Вместе с тем **по отдельным учреждениям** Управления делами Президента Российской Федерации (на 2021 год - 16,5 млн. рублей), Росводресурсов (4,1 млн. рублей) и ФГБОУ ВПО «Российская академия живописи, ваяния и зодчества Ильи Глазунова» **запланированы бюджетные ассигнования на выполнение работ, не предусмотренные учредительными документами учреждений.**

11.4.2. В нарушение пункта 4 Положения о формировании государственного задания, в процессе формирования федерального бюджета на 2021 год на плановый период 2022 и 2023 годов, государственные задания подведомственных учреждений Роморречфлота и Минэкономразвития России для ФГБУ «Фонд содействия развитию малых форм предприятий в научно-технической сфере» в системе «Электронный бюджет» не сформированы.

11.4.3. Установлено несоответствие Правил предоставления из федерального бюджета субсидий федеральным государственным бюджетным учреждениям, находящимся в ведении Федерального агентства по рыболовству, на цели, не связанные с финансовым обеспечением выполнения государственного задания на оказание государственных услуг (выполнение работ), утвержденных приказом Росрыболовства от 2 декабря 2014 г. № 923 общим требованиям к нормативным правовым актам и муниципальным правовым актам, устанавливающим порядок определения объема и условия предоставления бюджетным и

автономным учреждениям субсидий на иные цели, утвержденных постановлением Правительства Российской Федерации от 22 февраля 2020 г. № 203, в части перечня документов, представляемых учреждением для получения субсидии, порядка и сроки их рассмотрения Росрыболовством, оснований для отказа в предоставлении субсидии, требований к отчетности, порядка и сроки возврата субсидии в случае несоблюдения учреждением целей и условий предоставления, а также недостижения значений результата предоставления субсидии.

12. Результаты проверки и анализа формирования субсидий юридическим лицам, взносов в уставные капиталы акционерных обществ, имущественных взносов Российской Федерации в государственные корпорации, публично-правовые компании и государственную компанию, субсидий на выполнение возложенных полномочий и осуществление деятельности государственных корпораций и государственной компании

12.1. Пунктом 9 статьи 6 законопроекта предусматривается утвердить приложения 24, 25 (секретно) и 26 (совершенно секретно) к законопроекту о распределении субсидий юридическим лицам (за исключением государственных корпораций (компаний), публично-правовых компаний) на 2021 год и на плановый период 2022 и 2023 годов.

В соответствии с разделами I и II приложения 24 законопроектом в 2021 – 2023 годах предусматривается предоставить субсидии юридическим лицам (за исключением государственных (муниципальных) учреждений) **на общую сумму 3 637 573,3 млн. рублей**, в том числе в 2021 году – 1 116 153,6 млн. рублей, в 2022 году – 1 236 876,9 млн. рублей и в 2023 году – 1 284 542,8 млн. рублей, из них субсидии некоммерческим организациям **на общую сумму 526 660,3 млн. рублей**, в том числе в 2021 году – 170 270,5 млн. рублей, в 2022 году – 180 958,8 млн. рублей и в 2023 году – 175 431,0 млн. рублей, что представлено в следующей таблице.

(млн. рублей)										
	2019 год	2020 год			2021 год		2022 год		2023 год	
	кассовое исполнение	Федеральный закон № 380-ФЗ с учетом изм.	сводная бюдж. роспись с изм. на 01.09.2020	кассовое исполнение на 01.09.2020	законо-проект	в % к сводной бюдж. росписи с изм. на 2020 год	законо-проект	в % к 2021 году	законо-проект	в % к 2022 году
1	2	3	4	5	6	7=6/4	8	9=8/6	10	11=10/8
Субсидии некоммерческим организациям	152 501,6	150 934,9	158 900,1	79 278,5	170 270,5	107,2	180 958,8	106,3	175 431,0	96,9
Субсидии юридическим лицам, индивидуальным предпринимателям, физическим лицам - производителям товаров, работ, услуг	703 498,9	925 062,4	1 154 862,8	562 433,6	945 883,1	81,9	1 055 918,2	111,6	1 109 111,8	105
Всего	856 000,5	1 075 997,3	1 313 762,9	641 712,1	1 116 153,6	85	1 236 876,9	110,8	1 284 542,8	103,9

Предусмотренный законопроектом объем бюджетных ассигнований на предоставление субсидий юридическим лицам (за исключением государственных (муниципальных) учреждений) **на 2021 год на 197 609,3 млн. рублей, или на 15 %, меньше** показателя сводной бюджетной росписи с изменениями по состоянию на 1 сентября 2020 года, на 2022 год – больше предусмотренного на 2021 год объема на 120 723,4 млн. рублей, или на 10,8 %, и на 2023 год – больше предусмотренного на 2022 год объема на 47 665,9 млн. рублей, или на 3,9 %.

По отношению к показателям планового периода 2021 и 2022 годов Федерального закона № 380-ФЗ (с изменениями) законопроектом в 2021 году предусмотрено **уменьшение** объема субсидий юридическим лицам (за исключением государственных (муниципальных) учреждений) на 73 824,3 млн. рублей, или на 6,2 %, в 2022 году – 126 793,5 млн. рублей, или на 9,3 %.

Информация об установленных Счетной палатой недостатках при планировании бюджетных ассигнований на предоставление субсидий юридическим лицам (за исключением государственных (муниципальных) учреждений) представлена в таблице 1 приложения к подразделу 12 Заключения.

12.2. Статьей 9 законопроекта предусматривается утвердить приложения 27 и 28 (секретно) к законопроекту о распределении бюджетных ассигнований на предоставление федеральными органами исполнительной власти, Государственной корпорацией по атомной энергии «Росатом» и Государственной корпорацией по космической деятельности «Роскосмос», осуществляющими функции в соответствующей сфере деятельности, бюджетных инвестиций юридическим лицам, не являющимся государственными (муниципальными) учреждениями и государственными (муниципальными) унитарными предприятиями, на 2021 год и на плановый период 2022 и 2023 годов.

Законопроектом предусмотрены бюджетные ассигнования на осуществление взносов в уставные капиталы акционерных обществ (далее – АО) в **общем объеме 341,0 млрд. рублей** (открытая часть), в том числе в 2021 году – 89,8 млрд. рублей (по 27 АО), в 2022 году – 121,2 млрд. рублей (по 23 АО) и в 2023 году – 130,0 млрд. рублей (по 21 АО).

При этом на осуществление бюджетных инвестиций **в объекты капитального строительства** законопроектом (раздел I приложения 27) предусмотрены бюджетные ассигнования на общую сумму **235,1 млрд. рублей (68,9 % общего объема взносов)**, в том числе в 2021 году – 58,9 млрд. рублей (по 21 АО), в 2022 году – 88,7 млрд. рублей (по 17 АО) и в 2023 году – 87,5 млрд. рублей (по 13 АО).

На осуществление бюджетных инвестиций юридическим лицам, за исключением бюджетных инвестиций в объекты капитального строительства, законопроектом (раздел II приложения 27) предусмотрены бюджетные ассигнования на общую сумму **105,9 млрд. рублей (31,1 % общего объема взносов)**, в том числе в 2021 году – 31,0 млрд. рублей (по 7 АО), в 2022 году – 32,5 млрд. рублей (по 7 АО) и в 2023 году – 42,4 млрд. рублей (по 9 АО), что представлено в следующей таблице.

	2019 год	2020 год			2021 год		2022 год		2023 год	
	кассовое исполнение	Федеральный закон № 380-ФЗ с учетом изм.	сводная бюдж. роспись с изм. на 01.09.2020	кассовое исполнение на 01.09.2020	законо-проект	в % к сводной бюдж. росписи с изм. на 2020 год	законо-проект	в % к 2021 году	законо-проект	в % к 2022 году
1	2	3	4	5	6	7=6/4	8	9=8/6	10	11=10/8
Сумма взносов в уставные капиталы АО, млн. рублей	209 805,2	88 355,8	112 864,7	90 067,5	89 838,4	79,6	121 244,4	135	129 955,9	107,2
Количество взносов	54	49	49	49	33	67,3	32	97	28	87,5
Количество АО	40	40	41	41	27	65,9	23	85,2	21	91,3

Предусмотренный законопроектом объем бюджетных ассигнований на предоставление бюджетных инвестиций АО на **2021 год меньше** показателя сводной бюджетной росписи с изменениями **на 2020 год** по состоянию на 1 сентября 2020 года **на 23 026,3 млн. рублей, или на 20,4 %**.

По отношению к показателям планового периода 2021 и 2022 годов Федерального закона № 380-ФЗ (с изменениями) законопроектом в 2021 году предусмотрено **увеличение** объема бюджетных ассигнований на осуществление взносов в уставные капиталы АО на 14 581,3 млн. рублей, или на 19,4 %, в 2022 году **уменьшение** на 1 922,0 млн. рублей, или на 1,6 %.

Информация о распределении бюджетных ассигнований на предоставление бюджетных инвестиций АО на период 2021 – 2023 годов в разрезе государственных программ приведена в таблице 2 приложения к подразделу 12 Заключения.

Наибольший удельный вес (45,9 %) приходится на взносы в уставный капитал **ОАО «Российские железные дороги»** (на 2021 – 2023 годы – 156,4 млрд. рублей), предусматриваемые в рамках госпрограммы **«Развитие транспортной системы»**.

Также существенная доля (17,8 %) приходится на взносы в уставные капиталы **АО «Объединенная двигателестроительная корпорация»** (на 2021 – 2023 годы – 50,2 млрд. рублей) и **ПАО «Объединенная авиастроительная корпорация»** (на 2021 – 2023 годы – 10,3 млрд. рублей) в рамках госпрограммы **«Развитие авиационной промышленности»**.

Предусмотренные законопроектом бюджетные ассигнования на предоставление бюджетных инвестиций АО отражены по разделу 0400 **«Национальная экономика»** классификации расходов бюджетов (**99 %** общего объема взносов), за исключением взноса в уставный капитал АО «Российская венчурная компания» по разделу 0700 **«Образование» (1 % общего объема взносов)**.

Распределение взносов в уставные капиталы АО на период 2021 – 2023 годов по соответствующим подразделам классификации расходов бюджетов представлено в таблице 3 приложения к подразделу 12 Заключения.

Бюджетные ассигнования по подразделу «Транспорт» по сравнению с бюджетными ассигнованиями на **2020 год**, установленными Федеральным законом № 380-ФЗ (с изменениями), **уменьшаются** в 2021 году на **2 013,9 млн. рублей** (составляют 33,6 % общего объема взносов в уставные капиталы АО), в 2022 году увеличиваются по сравнению с 2021 годом на 33 023,3 млн. рублей (52,1 %) и уменьшаются в 2023 году по сравнению с 2022 годом на 209,4 млн. рублей (48,5 %).

Бюджетные ассигнования по подразделу «Другие вопросы в области национальной экономики» по сравнению с бюджетными ассигнованиями на 2020 год, установленными Федеральным законом № 380-ФЗ (с изменениями), **увеличиваются в 2021 году на 2 958,7 млн. рублей** (составляют 46 % общего объема взносов в уставные капиталы АО), в 2022 году увеличиваются по сравнению с 2021 годом на 1 041,9 млн. рублей (34,9 %) и увеличиваются в 2023 году по сравнению с 2022 годом на 3 619,8 млн. рублей (35,4 %).

Распределение бюджетных ассигнований на предоставление взносов в уставные капиталы АО по главным распорядителям средств федерального бюджета представлено в таблице 4 приложения к подразделу 12 Заключение.

Наибольший объем бюджетных ассигнований на предоставление взносов в уставные капиталы АО предусматривается по **Росжелдору – 30 186,1 млн. рублей** в 2021 году (33,6 % общего объема взносов в уставные капиталы АО), **63 209,4 млн. рублей** в 2022 году (52,1 %) и **63 000,0 млн. рублей** в 2023 году (48,5 %) и **Минпромторгу России – 26 298,9 млн. рублей** в 2021 году (29,3 %), **22 992,7 млн. рублей** в 2022 году (19 %) и **26 092,7 млн. рублей** в 2023 году (20,1 %).

12.2.1. Законопроектом предусматриваются бюджетные ассигнования Росжелдору на предоставление взносов в уставный капитал ОАО «РЖД» в целях реализации инвестиционных проектов в сфере железнодорожной инфраструктуры.

Так, законопроектом предусматриваются бюджетные ассигнования Росжелдору на реализацию инвестиционного проекта «Развитие железнодорожной инфраструктуры Центрального транспортного узла»: в 2021 году – в сумме **30 106,9 млн. рублей** и в 2022 году – в сумме **20 000,0 млн. рублей**.

Вместе с тем согласно данным программы развития железнодорожной инфраструктуры Центрального транспортного узла с учетом организации перспективных диаметральных маршрутов на период с 2019 по 2024 год (далее – Программа ЦТУ) в 2021 году предусмотрено направление средств из федерального бюджета на реализацию программы в сумме 27 513,1 млн. рублей, что меньше объема ассигнований, предусмотренных законопроектом на 2 593,8 млн. рублей, или на 8,6 %. При этом **на объекты, включенные в Программу ЦТУ со сроками реализации в 2021 - 2023 годах, отсутствует проектно-сметная документация и сводные сметные расчеты не утверждены.**

Кроме того, согласно отчету о достижении показателей результативности указанного инвестиционного проекта по состоянию на **1 июля 2020 года остатки средств** федерального бюджета составляли **29 985,2 млн. рублей**, или 37,8 % предоставленных в 2019 - 2020 годах ОАО «РЖД» на реализацию Проекта ЦТУ средств в сумме 79 365,6 млн. рублей согласно договору от 14 июля 2019 г. № 109-19-2019-001 (в редакции дополнительного соглашения № 5).

12.3. Пунктом 8 статьи 6 законопроекта предусматривается утвердить приложения 22 и 23 (секретно) к законопроекту о распределении бюджетных ассигнований на предоставление субсидий государственным корпорациям (компаниям), публично-правовым компаниям на 2021 год и на плановый период 2022 и 2023 годов.

Законопроектом в 2021 – 2023 годах предусматривается осуществить **11 имущественных взносов Российской Федерации в государственные корпорации, публично-правовые компании и государственную компанию на общую сумму 327 194,6 млн. рублей**, в том числе в 2021 году – 83 234,2 млн. рублей, в 2022 году – 79 610,8 млн. рублей и в 2023 году – 164 349,6 млн. рублей, а также предоставить **субсидии государственной компании на выполнение возложенных полномочий и осуществление деятельности на общую сумму 569 698,8 млн. рублей**, в том числе в 2021 году – 122 000,8 млн. рублей, в 2022 году – 224 014,1 млн. рублей и в 2023 году – 223 683,9 млн. рублей.

(млн. рублей)										
	2019 год	2020 год			2021 год		2022 год		2023 год	
	кассовое исполнение	Федеральный закон № 380-ФЗ с учетом изм.	сводная бюдж. роспись с изм. на 01.09.2020	кассовое исполнение на 01.09.2020	законо-проект	в % к сводной бюдж. росписи с изм. на 2020 год	законо-проект	в % к 2021 году	законо-проект	в % к 2022 году
1	2	3	4	5	6	7=6/4	8	9=8/6	10	11=10/8
Имущественные взносы	321 089,8	81 119,5	152 989,4	112 267,0	83 234,2	54,4	79 610,8	95,6	164 349,6	206,4
Субсидии на выполнение возложенных полномочий и осуществление деятельности	120 746,1	117 419,6	121 018,9	44 071,7	122 000,8	100,8	224 014,1	183,6	223 683,9	99,9
Всего	441 835,9	198 539,1	274 008,3	156 338,7	205 235,0	74,9	303 624,9	147,9	388 033,5	127,8

Предусмотренный законопроектом объем бюджетных ассигнований на осуществление имущественных взносов Российской Федерации в государственные корпорации, публично-правовые компании и государственную компанию **на 2021 год на 69 755,2 млн. рублей, или в 1,8 раза, меньше** показателя сводной бюджетной росписи с изменениями по состоянию на 1 сентября 2020 года, на 2022 год меньше

предусмотренного на 2021 год объема на 3 623,4 млн. рублей, или на 4,4 %, и на 2023 год больше предусмотренного на 2022 год объема на 84 738,8 млн. рублей, или в 2,1 раза.

По отношению к показателям планового периода 2021 и 2022 годов Федерального закона № 380-ФЗ (с изменениями) законопроектом в 2021 году предусмотрено **увеличение** объема бюджетных ассигнований на осуществление имущественных взносов Российской Федерации в государственные корпорации, публично-правовые компании и государственную компанию на 19 106,0 млн. рублей, или на 29,8 %, в 2022 году **уменьшение** на 52 478,4 млн. рублей, или на 39,7 %.

Предусмотренный законопроектом объем субсидий на выполнение возложенных полномочий и осуществление деятельности государственных корпораций и государственной компании **на 2021 год на 981,9 млн. рублей, или на 0,8 %, больше** показателя сводной бюджетной росписи с изменениями по состоянию на 1 сентября 2020 года, на 2022 год больше предусмотренного на 2021 год объема на 102 013,3 млн. рублей, или в 1,8 раз, и на 2023 год меньше предусмотренного на 2022 год объема на 330,2 млн. рублей, или на 0,1 %.

По отношению к показателям планового периода 2021 и 2022 годов Федерального закона № 380-ФЗ (с изменениями) законопроектом в 2021 году предусмотрено **уменьшение** объема субсидий на выполнение возложенных полномочий и осуществление деятельности государственных корпораций и государственной компании на 4 165,1 млн. рублей, или на 3,3 %, в 2022 году – на 11 919,2 млн. рублей, или на 5 %.

Распределение бюджетных ассигнований на осуществление имущественных взносов Российской Федерации на 2021 – 2023 годы в разрезе организаций представлено в таблице 5 приложения к подразделу 12 Заключения.

Распределение бюджетных ассигнований на осуществление имущественных взносов Российской Федерации в разрезе государственных программ Российской Федерации представлено в таблице 6 приложения к подразделу 12 Заключения.

Наибольший объем бюджетных ассигнований на предоставление имущественных взносов Российской Федерации предусматривается государственной корпорации - Фонду содействия реформированию жилищно-коммунального хозяйства по госпрограмме «Обеспечение доступным и комфортным жильем и коммунальными услугами граждан Российской Федерации» в сумме **181 786,0 млн. рублей** на период 2021 – 2023 годов (**55,6 %** общего объема взносов) и публично-правовой компании «Фонд защиты прав граждан - участников долевого строительства» в сумме **54 000,0 млн. рублей** на период 2021 – 2023 годов (**16,5 %** общего объема взносов) в рамках непрограммной деятельности Минстроя России.

Законопроектом предусматриваются **субсидии на осуществление деятельности Государственной компании «Российские автомобильные дороги»** по организации строительства и реконструкции автомобильных дорог на общую сумму **405 232,5 млн. рублей**, в том числе в 2021 году – 74 113,3 млн. рублей, в 2022 году – 166 858,7 млн. рублей и в 2023 году – 164 260,4 млн. рублей, и по доверительному управлению автомобильными дорогами на общую сумму **164 466,4 млн. рублей**, в том числе в 2021 году – 47 887,5 млн. рублей, в 2022 году – 57 155,4 млн. рублей и в 2023 году – 59 423,5 млн. рублей.

12.3.1. В соответствии с приложениями № 94 и № 95 к Порядку формирования и представления главными распорядителями средств федерального бюджета обоснований бюджетных ассигнований, утвержденному приказом Минфина России от 28 февраля 2020 г. № 32н, к формам по ОКУД 0505206 и 0505207, формируемым и представляемым в целях формирования проекта федерального закона о федеральном бюджете на очередной финансовый год и на плановый период, соответствующими главными распорядителями средств федерального бюджета должны прилагаться документы, содержащие расчеты и пояснения к ним в отношении объемов бюджетных ассигнований на предоставление субсидий государственным корпорациям (компаниям) в виде имущественного взноса на иные цели, не связанные с капитальными вложениями, и субсидий государственным корпорациям (компаниям) на выполнение возложенных на них государственных полномочий и на иные цели.

Анализ обоснований бюджетных ассигнований по форме ОКУД 0505206 «Обоснования бюджетных ассигнований на предоставление субсидий государственным корпорациям (компаниям) в виде имущественного взноса на иные цели, не связанные с капитальными вложениями», отраженных в подсистеме бюджетного планирования системы «Электронный бюджет» по состоянию на 6 октября 2020 года, показал, что **пояснения расчета приложены только Минпромторгом России** к обоснованиям бюджетных ассигнований на предоставление имущественных взносов в государственную корпорацию развития «ВЭБ.РФ» (далее – ГК «ВЭБ.РФ») в 2021 – 2023 годах в сумме **1 850,0 млн. рублей** ежегодно на возмещение части затрат, связанных с поддержкой производства высокотехнологичной продукции, и в 2021 – 2022 годах – в сумме **600,0 млн. рублей** ежегодно и в 2023 году – в сумме **200,0 млн. рублей** в целях компенсации недополученных доходов по кредитам, выдаваемым в рамках поддержки производства высокотехнологичной продукции гражданского и двойного назначения организациями оборонно-промышленного комплекса.

По всем остальным обоснованиям бюджетных ассигнований по форме ОКУД 0505206 на общую сумму 301 559,9 млн. рублей (**92,2 %** общего объема взносов), в том числе в 2021 году – 72 484,0 млн. рублей, в 2022 году – 73 611,3 млн. рублей и в 2023 году – 155 464,6 млн. рублей, в подсистеме бюджетного планирования системы «Электронный бюджет» по состоянию на 6 октября 2020 года **Минстроем России, Минприроды России, Минкомсвязи России, Минтрансом России и Минэкономразвития России материалы, поясняющие расчет сумм бюджетных ассигнований на осуществление имущественных взносов Российской Федерации на иные цели, не связанные с капитальными вложениями, не приложены.**

По субсидиям государственным корпорациям (компаниям) на выполнение возложенных на них государственных полномочий и на иные цели к обоснованиям бюджетных ассигнований по форме ОКУД 0505207 «Обоснования бюджетных ассигнований на предоставление субсидий государственным корпорациям (компаниям) на выполнение возложенных на них государственных полномочий и на иные цели» в подсистеме бюджетного планирования системы «Электронный бюджет» по состоянию на 6 октября 2020 года **Минтрансом России не приложены материалы, поясняющие расчет бюджетных ассигнований на предоставление субсидий Государственной компании «Российские автомобильные дороги» на общую сумму 569 698,8 млн. рублей (100 % общего объема субсидий на выполнение возложенных полномочий и осуществление деятельности), в том числе в 2021 году – 122 000,8 млн. рублей, в 2021 году – 224 014,1 млн. рублей и в 2022 году – 223 683,9 млн. рублей.**

Следует отметить, что указанные обоснования бюджетных ассигнований по формам ОКУД 0505206 и 0505207 без приложенных пояснений и расчетов сумм бюджетных ассигнований на осуществление имущественных взносов Российской Федерации и предоставление субсидий государственным корпорациям (компаниям) приняты Минфином России без замечаний.

Таким образом, **главными распорядителями средств федерального бюджета Минтрансом России, Минстроем России, Минприроды России, Минкомсвязи России, Минэкономразвития России и Минфином России не обеспечено исполнение требований в соответствии с приложениями № 94 и № 95 к Порядку формирования и представления главными распорядителями средств федерального бюджета обоснований бюджетных ассигнований, утвержденному приказом Минфина России № 32н, в ходе формирования законопроекта.**

Информация об установленных Счетной палатой недостатках при планировании бюджетных ассигнований на предоставление субсидий государственным корпорациям

(компаниям), публично-правовым компаниям представлена в таблице 7 приложения к подразделу 12 Заключения.

12.3.2. Анализ исполнения бюджетных ассигнований на осуществление взносов в уставные капиталы АО свидетельствует о недостаточном качестве их планирования при формировании проекта федерального закона о федеральном бюджете, а также при внесении в него изменений.

Счетная палата в своих заключениях неоднократно обращала внимание на отсутствие в материалах к законопроекту о федеральном бюджете на очередной финансовый год и плановый период **финансово-экономического обоснования** бюджетных ассигнований на осуществление бюджетных инвестиций в форме взносов в уставные капиталы АО, наличие которого позволило бы проанализировать обоснованность и целесообразность указанных бюджетных ассигнований еще на стадии планирования бюджетных расходов.

Результаты контрольных и экспертно-аналитических мероприятий Счетной палаты показывают, что значительные объемы средств, предоставленные государственным корпорациям и государственной компании в прошлые годы, используются не в полном объеме и размещаются на депозитах и счетах в кредитных организациях, по которым государственные корпорации (государственная компания) получают проценты по неснижаемому остатку средств на счете.

Общий объем временно свободных средств государственных корпораций и государственной компании по состоянию на 1 января 2020 года составил порядка **184 млрд. рублей**, на 1 сентября 2020 года – **182 млрд. рублей**. При этом доходы государственных корпораций и государственной компании от инвестирования временно свободных средств за 2019 год составили около **8,4 млрд. рублей** и за январь – август 2020 года – около **5,1 млрд. рублей**.

13. Результаты проверки и анализа планирования бюджетных ассигнований на обеспечение функций федеральных государственных органов в соответствии с требованиями нормативных правовых актов и методических документов

13.1. В соответствии с пунктом 2 постановления Правительства Российской Федерации от 20 октября 2014 г. № 1084 «О порядке определения нормативных затрат на обеспечение функций федеральных государственных органов, органов управления государственными внебюджетными фондами Российской Федерации, определенных в соответствии с Бюджетным кодексом Российской Федерации наиболее значимых учреждений науки, образования, культуры и здравоохранения, включая соответственно территориальные органы и подведомственные казенные учреждения, а также Государственной корпорации по атомной энергии «Росатом», Государственной корпорации по космической деятельности «Роскосмос» и подведомственных им организаций» (с изменениями) (далее – постановление Правительства Российской Федерации № 1084) **нормативные затраты на обеспечение функций** федеральных государственных органов и подведомственных им учреждений **утверждены 81** главным распорядителем (из 86 проверенных).

РАНХиГС, РФФИ, СПбГУ, ФГБУК «Государственный Эрмитаж», ФГБУК «Большой театр» ведомственные акты, утверждающие нормативные затраты, **не утверждались.**

В 33 главных распорядителях (40,7 %) (Генпрокуратура России, ГК «Росатом», Минздрав России, Минкультуры России, Минприроды России, Минпросвещения России, Минсельхоз России, Минспорт России, Минтранс России, Минэкономразвития России, Минцифры России, МЧС России, Росавиация, Росавтодор, Росаккредитация, Росводресурсы, Росгвардия, Росгидромет, Росжелдор, Рослесхоз, Росмолодежь, Росморречфлот, Роснедра, Росприроднадзор, Росреестр, Росрыболовство, Россвязь, Росстат, Ростехнадзор, Ространснадзор, Судебный департамент при Верховном Суде Российской Федерации, Федеральное казначейство, ФСИН России) принятые акты **не в полной мере** соответствуют Правилам определения нормативных затрат на обеспечение функций федеральных государственных органов, органов управления государственными внебюджетными фондами Российской Федерации, определенных в соответствии с Бюджетным кодексом Российской Федерации наиболее значимых учреждений науки, образования, культуры и здравоохранения, включая соответственно территориальные органы и подведомственные казенные учреждения, а также Государственной корпорации по атомной энергии «Росатом», Государственной корпорации по космической деятельности «Роскосмос» и подведомственных им

организаций, утвержденным постановлением Правительства Российской Федерации № 1084.

Следует отметить, что в Заключении Счетной палаты Российской Федерации на проект федерального закона «О федеральном бюджете на 2020 год и на плановый период 2021 и 2022 годов» отмечалось, что **ведомственные акты 12 главных распорядителей** (Минздрав России, Минкультуры России, Минсельхоз России, Минцифры России, Минэкономразвития России, Росавиация, Росводресурсы, Росжелдор, Рослесхоз, Росморречфлот, Росрыболовство, Росстат) **также не соответствовали** установленным требованиям.

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

Росморречфлотом **не утверждены** для подведомственных **федеральных казенных учреждений** индивидуальные и (или) коллективные по категориям или группам должностей нормативы количества средств подвижной связи, количества SIM-карт, используемых в средствах подвижной связи; количества и цены мебели; цены канцелярских принадлежностей в расчете на одного работника ФКУ; цены и количества принтеров, многофункциональных устройств, копировальных аппаратов и иной оргтехники (предельное значение количества приобретаемой оргтехники для нужд Росморречфлота (ФКУ).

Подробная информация о выявленных в ведомственных актах главных распорядителей несоответствиях требованиям, установленным постановлением Правительства Российской Федерации № 1084, представлена в таблице 1 приложения к подразделу 14 Заключения.

13.2. Правила определения требований к закупаемым заказчиками отдельным видам товаров, работ, услуг (в том числе предельных цен товаров, работ, услуг) утверждены постановлением Правительства Российской Федерации от 2 сентября 2015 г. № 927 (далее – Правила, утвержденные постановлением Правительства Российской Федерации № 927).

Результаты проведенного Счетной палатой анализа показали, что **требования к закупаемым отдельным видам товаров, работ, услуг** (в том числе предельные цены

товаров, работ, услуг) в соответствии с постановлением Правительства Российской Федерации № 927 **утверждены 85 главными распорядителями (из 86 проверенных).**

Судебным департаментом при Верховном Суде Российской Федерации не утверждены требования к закупаемым им и его территориальными органами в субъектах Российской Федерации отдельным видам товаров, работ, услуг (в том числе предельных цен товаров, работ, услуг) для организационного обеспечения деятельности органов судейского сообщества Российской Федерации.

При этом ведомственные акты **15 главных распорядителей (17,6 %)** (Генеральная прокуратура Российской Федерации, ГК «Роскосмос», Минздрав России, Минприроды России, Минтранс России, Минцифры России, Минэкономразвития России, Росавиация, Росавтодор, Росводресурсы, Росжелдор, Росмолодежь, Судебный департамент при Верховном Суде Российской Федерации, Федеральное казначейство, ФГБУ «Фонд содействия развитию малых форм предприятий в научно-технической сфере») **не в полной мере соответствуют** Правилам, утвержденным постановлением Правительства Российской Федерации № 927.

В Заключении Счетной палаты Российской Федерации на проект федерального закона «О федеральном бюджете на 2020 год и на плановый период 2021 и 2022 годов» отмечалось, что **ведомственные акты ГК «Роскосмос», Минтранса России, Минцифры России, Росжелдора также не соответствовали** установленным требованиям.

Информация о выявленных в ведомственных актах главных распорядителей бюджетных средств нарушениях требований, установленных постановлением Правительства Российской Федерации № 927, представлена в таблице 2 приложения к подразделу 14 Заключения.

13.3. В нарушение части 6 статьи 19 Федерального закона № 44-ФЗ **9 главными распорядителями** (Минкультуры России, Минспорт России, Минцифры России, Росавиация, Росводресурсы, Росжелдор, Росрыболовство, ФАДН России, ФГБУ «Фонд содействия развитию малых форм предприятий в научно-технической сфере») по состоянию на 25 сентября 2020 года **не размещены** ведомственные акты (актуализированные ведомственные акты), утверждающие нормативные затраты и (или) требования к отдельным видам товаров, работ, услуг (в том числе предельные цены товаров, работ, услуг), в единой информационной системе в сфере закупок.

В Заключении Счетной палаты Российской Федерации на проект федерального закона «О федеральном бюджете на 2020 год и на плановый период 2021 и 2022 годов» отмечалось, что в нарушение части 6 статьи 19 Федерального закона № 44-ФЗ **не были**

размещены ведомственные акты (актуализированные ведомственные акты) **Росавиации и Росжелдора** в единой информационной системе в сфере закупок.

Пунктом 5 Требований к порядку разработки и принятия правовых актов о нормировании в сфере закупок для обеспечения федеральных нужд, содержанию указанных актов и обеспечению их исполнения, утвержденных постановлением Правительства Российской Федерации от 19 мая 2015 г. № 479 (далее – Требования, утвержденные постановлением Правительства Российской Федерации № 479), для проведения обсуждения в целях общественного контроля заказчики размещают проекты правовых актов о нормировании в сфере закупок и пояснительные записки к ним в установленном порядке в единой информационной системе в сфере закупок.

Согласно пункту 14 Требований, утвержденных постановлением Правительства Российской Федерации № 479, установлено, что правовые акты, утверждающие нормативные затраты и требования к отдельным видам товаров, работ, услуг (в том числе предельные цены товаров, работ, услуг), пересматриваются при необходимости. При этом внесение изменений осуществляется в порядке, установленном для принятия указанных правовых актов.

По результатам проверок установлено, что в 2020 году **19 главных распорядителей** (Минздрав России, Минпромторг России, Минтранс России, Минтруд России, Минфин России, Минэкономразвития России, Минэнерго России, Росавтодор, Росводресурсы, Росгвардия, Росгидромет, Росжелдор, Росморречфлот, Росреестр, Росрыболовство, Россвязь, Судебный департамент при Верховном Суде Российской Федерации, Федеральное казначейство, ФСИН России) внесли изменения в правовые акты, утверждающие нормативные затраты, **с нарушением** Требований, утвержденных постановлением Правительства Российской Федерации № 479.

Подробная информация о выявленных нарушениях части 6 статьи 19 Федерального закона № 44-ФЗ и Требований, утвержденных постановлением Правительства Российской Федерации № 479, представлена в таблице 3 приложения к подразделу 14 Заключения.

13.4. Анализ нормативных затрат, установленных в соответствии с постановлением Правительства Российской Федерации № 1084, показал значительное отклонение стоимостных показателей одноименных товаров для различных главных распорядителей бюджетных средств (от 10 раз до 58,8 раза).

Сведения о стоимости аналогичных товаров, установленной главными распорядителями, представлены в следующей таблице.

Наименование товара	Стоимость групп товаров, установленная главными распорядителями, тыс. рублей		Отклонение	
			тыс. рублей	%
Ноутбук	30,0 ФССП России	450,0 Россотрудничество	420,0	15 раз
Планшет	35,0 Ространснадзор	350,0 Россотрудничество	315,0	10 раз
Многофункциональное устройство (формат А4, монохромный)	6,8 Федеральное казначейство	400,0 Минтруд России	393,2	58,8 раза
Кресло руководителя	6,5 Минтруд России	200,0 МИД России	193,5	30,8 раза

Следует отметить, что на данный факт Счетная палата обращала внимание и в предыдущих своих заключениях. Так, в Заключении Счетной палаты Российской Федерации на проект федерального закона «О федеральном бюджете на 2020 год и на плановый период 2021 и 2022 годов» было отмечено, что **диапазон** стоимостных показателей по товару «ноутбук» у главных распорядителей составил от 35,0 тыс. рублей до 300,0 тыс. рублей, или 8,6 раза, по товару «планшет» - от 25,0 тыс. рублей до 200,0 тыс. рублей, или 8 раз.

В соответствии с информацией Минфина России в целях устранения существующей дифференциации нормативов подготовлен проект постановления Правительства Российской Федерации «О внесении изменений в постановление Правительства Российской Федерации от 20 октября 2014 г. № 1084», устанавливающий **единые нормативы** обеспечения функций государственных органов, применяемые при расчете нормативных затрат **на приобретение мебели**, в разрезе категорий и групп должностей.

Вместе с тем уточнение нормативов, применяемых при расчете нормативных затрат **на приобретение многофункциональных устройств, копировальных аппаратов и иной оргтехники, не предлагается.**

13.5. Не в полной мере применяли нормативные затраты при формировании законопроекта **6 федеральных государственных органов** (Минтранс России, Росавиация, Росмолодежь, Росприроднадзор, Росреестр, Ространснадзор).

Так, выборочный анализ применения Минтрансом России утвержденных нормативных затрат при формировании проекта федерального бюджета на 2021 год и на плановый период 2022 и 2023 годов показал завышение планируемых расходов на закупку товаров работ, услуг по КБК 103 0408 24 8 01 90019 242.

14. Результаты проверки и анализа обоснованности бюджетных ассигнований на закупку товаров, работ и услуг для обеспечения государственных нужд

14.1. В соответствии с законопроектом **объем контрактруемых расходов** (открытая часть) в **2021** году составляет **2 403 484,6** млн. рублей (на основе данных, указанных в реестре расходных обязательств Российской Федерации, подлежащих исполнению за счет средств федерального бюджета, на 2021 год и на плановый период 2022 и 2023 годов), или 13,1 % общего объема расходов федерального бюджета (открытая часть), в 2022 году – 2 450 058,4 млн. рублей (13,5 %), в 2023 году – 2 499 108,5 млн. рублей (13 %).

Анализ исполнения контрактруемых расходов в 2019 – 2020 годах и объемы бюджетных ассигнований, предусмотренные законопроектом на контрактруемые расходы на 2021 год и на плановый период 2022 и 2023 годов, представлен в следующей таблице.

(млн. рублей)

Наименование показателя	Код вида расходов	Исполнено 2019 год	% исполнения за 2019 год	2020 год			Предусмотрено в законопроекте (согласно реестру расходных обязательств)			
				бюджетные ассигнования на 01.09.2020	исполнено на 01.09.2020	% исполнения бюджетных ассигнований на 01.09.2020	2021 год		2022 год	2023 год
							объем ассигнований	% к бюджетным ассигнованиям 2020 года		
Расходы по государственным контрактам на закупку товаров, работ и услуг для государственных нужд		2 316 133,3	91	2 709 572,6	1 342 854,1	49,6	2 403 484,6	88,7	2 450 058,4	2 499 108,5
в том числе:										
Закупка товаров, работ и услуг для государственных (муниципальных) нужд	200	1 523 224,9	96,4	1 748 485,0	912 280,5	52,2	1 574 039,7	90,0	1 603 266,8	1 573 124,9
Приобретение товаров, работ, услуг в пользу граждан в целях их социального обеспечения	323	7 918,7	97,1	9 557,6	3 950,2	41,3	9 344,3	97,8	9 162,9	9 021,2
Капитальные вложения в объекты государственной (муниципальной) собственности	400	640 589,1	81,2	729 164,5	332 539,3	45,6	652 944,5	89,5	678 418,3	687 737,3
Субсидии на софинансирование капитальных вложений в объекты государственной (муниципальной) собственности	522	136 859,9	84,8	198 579,4	74 248,8	37,4	143 892,9	72,5	151 875,7	202 081,6
Специальные расходы	880	7 540,8	99,6	23 786,2	19 835,2	83,4	23 263,2	97,8	7 334,6	27 143,5

В общем объеме расходов по государственным контрактам **наибольший удельный вес в 2021** году приходится на группы видов расходов **200 «Закупка товаров, работ и услуг для государственных (муниципальных) нужд» (65,6 %** общего объема контрактруемых расходов), в том числе по подгруппе «Прочая закупка товаров, работ и услуг» (32,9 %) и **400 «Капитальные вложения в объекты государственной (муниципальной) собственности» (27,2 %)**, из них на бюджетные инвестиции в объекты капитального строительства государственной собственности - 15,6 %.

В соответствии с законопроектом объем бюджетных ассигнований на контрактные расходы в 2021 году уменьшается на 306 088,0 млн. рублей, или на 11,3 %, по сравнению с показателями сводной бюджетной росписи на 1 сентября 2020 года. За 2019 год исполнение указанных расходов составило 91 % показателя сводной бюджетной росписи с изменениями, за январь – август 2020 года – 49,6 %.

Наибольшее уменьшение расходов в 2021 году предусматривается **по видам расходов 244** «Прочая закупка товаров, работ и услуг» - на 144 303,7 млн. рублей, или на 15,4 % по сравнению с бюджетными ассигнованиями на 1 сентября 2020 года (на 1 сентября 2020 года исполнение составило 52,9 %), **242** «Закупка товаров, работ, услуг в сфере информационно-коммуникационных технологий» - на 64 915,0 млн. рублей, или на 40,7 % по сравнению с бюджетными ассигнованиями на 1 сентября 2020 года (на 1 сентября 2020 года исполнение составило 35,2 %), **413** «Бюджетные инвестиции в объекты капитального строительства в рамках государственного оборонного заказа» - на 62 919,9 млн. рублей, или на 39,7 % по сравнению с бюджетными ассигнованиями на 1 сентября 2020 года (на 1 сентября 2020 года исполнение составило 50,4 %).

Контрактные расходы в 2021 году предусмотрены 86 главным распорядителям средств федерального бюджета. Наибольший объем бюджетных ассигнований предусматривается Росавтодору, Минобороны России, Минздраву России, ГК «Роскосмос», ГК «Росатом», МВД России, на которые приходится 56,6 % общего объема контрактных расходов.

Увеличение объемов бюджетных ассигнований **на 2021 год** по сравнению с показателями сводной бюджетной росписи на 1 сентября 2020 года установлено **по 33 главным распорядителям**, в том числе по 22 главным распорядителям более чем на 20 %.

По **Минцифры России** объем бюджетных ассигнований **на 2021 год увеличивается на 47,5 %** по сравнению с показателями сводной бюджетной росписи на 1 сентября 2020 года (исполнение контрактных расходов на 1 сентября 2020 года составило 9,4 %, за 2019 год – 89,3 %), по Минприроды России объемы бюджетных ассигнований на 2021 год увеличиваются в 2,7 раза (исполнение на 1 сентября 2020 года – 37,9 %, за 2019 год - 87,2 %).

Следует отметить, что по 23 главным распорядителям уровень исполнения контрактных расходов по состоянию на 1 сентября 2020 года составил ниже 30 %, что содержит риск неисполнения в полном объеме соответствующих бюджетных ассигнований. Так, по Минпросвещения России исполнение на 1 сентября 2020 года

составило 12,4 % (за 2019 год – 49,4 %), по Рособрнадзору – 12,3 % (за 2019 год – 92,8 %), Росгидромету -17,2 % (за 2019 год – 85,9 %).

Согласно статье 217 Бюджетного кодекса Российской Федерации в сводную бюджетную роспись могут быть внесены изменения в случае увеличения бюджетных ассигнований текущего финансового года на оплату заключенных государственных контрактов на поставку товаров, выполнение работ, оказание услуг, подлежащих в соответствии с условиями этих государственных контрактов оплате в отчетном финансовом году, в объеме, не превышающем остатка не использованных на начало текущего финансового года бюджетных ассигнований на исполнение указанных государственных контрактов в соответствии с требованиями, установленными Бюджетным кодексом Российской Федерации.

Так, в 2020 году главным распорядителям увеличены бюджетные ассигнования на исполнение заключенных государственных контрактов на поставку товаров, выполнение работ, оказание услуг, подлежащих в соответствии с условиями этих контрактов оплате в 2019 году, за счет остатков не использованных в 2019 году лимитов бюджетных обязательств на оплату государственных контрактов на поставку товаров, выполнение работ, оказание услуг в объеме **348 600,3 млн. рублей (в 2019 году – 357 112,0 млн. рублей, в 2018 году – 275 267,8 млн. рублей).**

Результаты проверки исполнения федерального бюджета за 2019 год показали, что **перенос остатков неиспользованных бюджетных ассигнований на оплату государственных контрактов привел к ослаблению финансовой дисциплины главных распорядителей, несвоевременному заключению государственных контрактов (договоров), несвоевременному завершению главными распорядителями соответствующих мероприятий в рамках заключенных контрактов (договоров), некачественному планированию соответствующих бюджетных ассигнований, а также к некачественному управлению ходом исполнения бюджета.**

14.2. Расходы на закупку товаров, работ, услуг в сфере информационно-коммуникационных технологий, создания, развития, эксплуатации и вывода из эксплуатации государственных информационных систем (вид расходов 242 и 246) на 2021 год предусмотрены 80 главным распорядителям средств федерального бюджета в объеме **152 512,5 млн. рублей (6,3 % общего объема контрактруемых расходов на 2021 год),** что на 6 842,7 млн. рублей, или на 4,3 %, меньше объема бюджетных ассигнований на 2020 год, предусмотренных сводной бюджетной росписью с изменениями на 1 сентября 2020 года.

По состоянию на **1 сентября 2020 года** исполнение расходов на закупку товаров, работ, услуг в сфере информационно-коммуникационных технологий составило только **35,2 %**, что содержит риск неисполнения в полном объеме соответствующих бюджетных ассигнований (за 2019 год – 90,6 %).

Результаты проверок показали, что **мероприятия в сфере информационно-коммуникационных технологий** на 2021 год также планируются в рамках предоставления субсидий бюджетным учреждениям на финансовое обеспечение государственного (муниципального) задания (вид расходов 611) - 5 963,0 млн. рублей и на иные цели (вид расходов 612) – 1 572,3 млн. рублей, в целях выполнения научно-исследовательских и опытно-конструкторских работ (вид расходов 241) – 153,3 млн. рублей, а также иных видов расходов – 1 575,4 млн. рублей, **общий объем которых согласно обоснованиям бюджетных ассигнований составил 9 264,0 млн. рублей**, из которых только **2 114,3 млн. рублей включены в планы информатизации**. При этом мероприятия в сфере **информационно-коммуникационных технологий**, запланированные к реализации **в рамках иных видов расходов на сумму 7 149,7 млн. рублей, или 4,4% объема расходов, предусмотренных для реализации мероприятий в сфере информационно-коммуникационных технологий, не включены в планы информатизации**.

Таким образом, **ряд мероприятий** по созданию, развитию, использованию информационных систем **не включаются** федеральными органами государственной власти **в планы информатизации** на соответствующий год и **не направляются в Минцифры России в целях проведения проверки обоснованности** привлечения средств федерального бюджета для реализации мероприятий по информатизации.

14.3. При формировании объемов бюджетных ассигнований на закупку товаров, работ и услуг для обеспечения государственных нужд установлены отдельные нарушения и недостатки.

14.3.1. Так, формирование бюджетных ассигнований на 2021 – 2023 годы на закупку товаров, работ и услуг в сфере информационных технологий осуществлялось отдельными главными распорядителями на основании не согласованных с Минцифры России проектов планов информатизации главных распорядителей.

По данным ФГИС КИ, на экспертизу в Минцифры России (по состоянию на 1 октября 2020 года) направлено всего 70 предварительных планов информатизации государственных органов. Положительное заключение получено на 38 предварительных планов, по 24 планам получено отрицательное заключение, на доработке у государственных органов находится 20 планов, а на экспертизе в Минцифры России – 1

план, 8 планов не направлялись на экспертизу.

Выявлены факты **представления главными распорядителями проектов планов** в Минцифры России **с нарушением срока**, установленного пунктом 17 Правил подготовки планов информатизации государственных органов и отчетов об их выполнении, утвержденных постановлением Правительства Российской Федерации от 24 мая 2010 г. № 365.

Так, Минпросвещения России предварительный план информатизации направлен с нарушением срока на 49 календарных дней, Росархивом – на 23 дня, ФССП – на 10 дней, Росжелдором – на 10 дней, Ростуризмом – на 10 дней, Росмолодежью – на 6 дней, Ространснадзором – на 7 дней. Кроме того, по данным ФГИС КИ (по состоянию на 21 сентября 2020 года) **не направили** предварительные планы информатизации на экспертизу МИД России, Минприроды России, Федеральное агентство по делам национальностей, Минобрнауки России, ФМБА России, Росгидромет, Росстандарт.

14.3.2. В соответствии с пунктом 9.1 Методических указаний по распределению бюджетных ассигнований федерального бюджета на 2021 год и на плановый период 2022 и 2023 годов по кодам классификации расходов бюджетов **одновременно с формированием обоснований бюджетных ассигнований федерального бюджета** на 2021 год и на плановый период 2022 и 2023 годов в ГИИС «Электронный бюджет» формируются проекты планов-графиков закупок товаров, работ, услуг для обеспечения федеральных нужд.

Проведенный анализ показал, что из 66 федеральных государственных органов **не сформировали** в ГИИС «Электронный бюджет» **проекты планов-графиков закупок семь федеральных государственных органов (10,6 %)** (ФНС России, ФСИН России, Росморречфлот, Минтранс России, Минобрнауки России, Минэнерго России, Росприроднадзор).

Также в ГИИС «Электронный бюджет» не размещены проекты планов-графиков закупок товаров, работ, услуг для обеспечения федеральных нужд в отношении подведомственных учреждений (территориальных органов) ФССП России, Генеральной прокуратуры Российской Федерации, Росавиации, Росрыболовства, МВД России.

По отдельным главным распорядителям установлены факты несоответствия объема финансового обеспечения закупок товаров, работ, услуг, указанных в плане-графике закупок, объемам бюджетных ассигнований, отраженным в обоснованиях бюджетных ассигнований (Росреестр, ФССП России, Генеральная прокуратура Российской Федерации, Управление делами Президента Российской Федерации, Росавиация, Минспорт России, ФАС России, Минприроды России, Росмолодежь, Минтруд России,

Росгвардия, ГК «Роскосмос»).

Так, например, **ФАС России** в проекте плана графика на 2021 - 2023 годы не включены расходы по ВР 246 «Закупка товаров, работ, услуг в целях создания, развития, эксплуатации и вывода из эксплуатации государственных информационных систем», при этом ОБАС предусмотрены в размере 260 836,7 тыс. рублей на 2021 год, 249 847,1 тыс. рублей на 2022 год и 349 830,7 тыс. рублей на 2023 год.

Объемы финансового обеспечения по КБК 777 1105 13 4 02 90019 244, 777 1105 13 4 05 90019 242, 777 1105 13 4 05 90019 246, отраженные в проекте Плана-графика закупок на 2021 - 2023 годы **Минспорта России**, не соответствуют объемам ОБАС на 2021 - 2023 годы, по причине того что ряд закупок, содержащихся в ОБАС, планируются к размещению до начала финансового года.

Подробная информация об установленных Счетной палатой нарушениях и недостатках при формировании объемов бюджетных ассигнований на закупку товаров, работ и услуг для обеспечения государственных нужд приведена в приложении к подразделу 14 Заключения.

15. Результаты проверки и анализа бюджетных ассигнований на реализацию Федеральной адресной инвестиционной программы на 2021 год и на плановый период 2022 и 2023 годов

15.1. В соответствии с пунктом 4 статьи 192 Бюджетного кодекса Российской Федерации одновременно с проектом федерального закона о федеральном бюджете на очередной финансовый год и плановый период представлены **данные по федеральной адресной инвестиционной программе** (далее – **ФАИП**), а также распределение бюджетных ассигнований по объектам капитального строительства и приобретаемым объектам недвижимого имущества, включаемым в проект ФАИП, с указанием сроков их строительства (реконструкции) или приобретения, сметной стоимости или стоимости приобретения, наличия проектной документации с положительным заключением государственной экспертизы, решений о предоставлении земельных участков под строительство (далее – распределение бюджетных ассигнований).

Счетная палата отмечает, что **форма и содержание данных по ФАИП**, представляемых в Государственную Думу одновременно с проектом федерального закона о федеральном бюджете на очередной финансовый год и плановый период, и **требования к составу представляемой информации** Бюджетным кодексом Российской Федерации и нормативными правовыми актами Правительства Российской Федерации **не установлены**.

В распределении бюджетных ассигнований приведена информация о сроках строительства объектов, их сметной стоимости, наличии проектной документации с положительным заключением государственной экспертизы, положительным заключением о достоверности определения сметной стоимости объекта капитального строительства, решений о предоставлении земельных участков под строительство, объемах бюджетных ассигнований на 2021 – 2023 годы.

15.2. Бюджетные ассигнования на реализацию ФАИП в 2021 – 2023 годах предусматриваются на развитие производственной и социальной инфраструктуры, в том числе в субъектах Российской Федерации. Реализация ряда инвестиционных проектов направлена на обеспечение достижения национальных целей развития Российской Федерации в рамках национальных проектов «Демография», «Здравоохранение», «Образование», «Экология», «Безопасные и качественные автомобильные дороги», «Наука», «Культура», «Международная кооперация и экспорт» и комплексного плана модернизации и расширения магистральной инфраструктуры на период до 2024 года.

В 2021 году подлежат вводу в эксплуатацию такие крупные объекты транспортной инфраструктуры, как объекты международного аэропорта Шереметьево и аэропорта Домодедово, Мурманского транспортного узла, морских портов Тамань и Геленджик,

значимые объекты культуры, науки и спорта: здания ФГБУК «Политехнический музей», ФГБУН ИНИОН и Дворца спорта в г. Самаре, социально значимые объекты Тульского областного перинатального центра и детской клинической больницы Краснодарского края, серийный универсальный атомный ледокол ГК «Росатом».

Расходы федерального бюджета на реализацию ФАИП на 2021 год (без учета сведений, составляющих государственную тайну) согласно материалам к законопроекту предусмотрены в объеме **810 104,4 млн. рублей**, что:

на 27 404,4 млн. рублей, или на 3,3 %, меньше, чем объем бюджетных ассигнований на ФАИП, утвержденный на 2020 год Федеральным законом № 380-ФЗ (837 508,8 млн. рублей);

на 67 743,6 млн. рублей, или на 7,7 %, меньше, чем объем бюджетных ассигнований на ФАИП, утвержденный на 2021 год Федеральным законом № 380-ФЗ (877 848,0 млн. рублей).

Бюджетные ассигнования на ФАИП на 2022 год предусмотрены в объеме 802 161,0 млн. рублей, что ниже предусмотренного законопроектом уровня 2021 года на 7 943,4 млн. рублей, или на 1 %, и на 64 034,0 млн. рублей, или на 7,4 %, меньше, чем объем бюджетных ассигнований на ФАИП, утвержденный на 2022 год Федеральным законом № 380-ФЗ (866 195,0 млн. рублей).

Бюджетные ассигнования на ФАИП на 2023 год предусмотрены в объеме 846 530,9 млн. рублей, что выше предусмотренного законопроектом уровня 2022 года на 44 369,9 млн. рублей, или на 5,5 %.

Доля ФАИП в общем объеме расходов федерального бюджета снижается с **3,8 % в 2021 году** до 3,6 % в 2023 году (в 2020 году - 4,3 %).

На реализацию **специальных работ**, входящих в государственный оборонный заказ (без учета сведений, составляющих государственную тайну), на 2021 год предусмотрено 99 935,0 млн. рублей, или **12,3 %** объема ФАИП (по состоянию на 1 сентября 2020 года доля указанных расходов в ФАИП составляет 12,8 %), на 2022 год – 95 321,2 млн. рублей, или 11,9 %, и на 2023 год – 88 865,5 млн. рублей, или 10,5 %.

Объем бюджетных ассигнований на ФАИП, которые предусматриваются **в рамках госпрограмм**, составляет: на 2021 год – 772 896,1 млн. рублей, или 95,4 % общего объема, на 2022 год – 787 791,9 млн. рублей, или 98,2 %, на 2023 год – 834 139,1 млн. рублей, или 98,5 %.

В разрезе госпрограмм наибольший объем ассигнований на ФАИП на 2021 год предусмотрен по госпрограммам **«Развитие транспортной системы»** (207 882,7 млн. рублей, или **25,7 %** общего объема бюджетных ассигнований на ФАИП), **«Развитие**

энергoproмышленного комплекса» (75 010,2 млн. рублей, или 9,3 %), **«Социально-экономическое развитие Республики Крым и г. Севастополя»** (71 016,7 млн. рублей, или 8,8 %).

Объем бюджетных ассигнований на реализацию ФАИП, которые предусматриваются в рамках **национальных проектов (программ)**, составляет: на 2021 год – 347 273,1 млн. рублей, или **42,9 %** общего объема, на 2022 год – 425 769,2 млн. рублей, или 53,1 %, на 2023 год – 457 280,0 млн. рублей, или 54 %.

Наибольший объем ассигнований на ФАИП на 2021 год предусмотрен на **комплексный план модернизации и расширения магистральной инфраструктуры на период до 2024 года** (213 258,2 млн. рублей, или 61,4 % общего объема бюджетных ассигнований по ФАИП на реализацию национальных проектов (программ), а также на национальные проекты (программы) **«Экология»** (51 020,0 млн. рублей, или 14,7 %), **«Образование»** (20 740,9 млн. рублей, или 6 %), **«Здравоохранение»** (20 455,4 млн. рублей, или 5,9 %) и **«Демография»** (20 362,6 млн. рублей, или 5,9 %).

Анализ расходов федерального бюджета на реализацию ФАИП на 2021 - 2023 годы, в том числе в разрезе госпрограмм и национальных проектов, представлен в таблице 1 приложения к подразделу 15 Заключения.

В 2021 году предусматривается строительство (реконструкция, техническое перевооружение, приобретение) более **960 объектов**, предварительная оценка количества подлежащих вводу в эксплуатацию в 2021 году составляет более **180 объектов**, или 18,8 % количества (по состоянию на 1 июля 2020 года вводу в 2020 году подлежит 372 объекта, или 26,5 % (1 406 объектов).

15.3. В соответствии с пунктом 4 статьи 192 Бюджетного кодекса Российской Федерации с изменениями, внесенными Федеральным законом от 31 июля 2020 г. № 263-ФЗ, одновременно с законопроектом представляются данные по ФАИП, а также **распределение бюджетных ассигнований по объектам капитального строительства и приобретаемым объектам недвижимого имущества, включаемым в проект ФАИП на очередной финансовый год и плановый период, с указанием сроков их строительства (реконструкции) или приобретения, сметной стоимости или стоимости приобретения, наличия проектной документации с положительным заключением государственной экспертизы, решений о предоставлении земельных участков под строительство.**

В представленных материалах **отсутствует распределение бюджетных ассигнований по объектам Росавиации и Росморречфлота на 2021 год в объеме 20,6 млрд. рублей, на 2022 год – 34,4 млрд. рублей, на 2023 год – 47,9 млрд. рублей (2,5 %, 4,3 % и 5,7 % бюджетных ассигнований ФАИП на соответствующий год), что не соответствует**

положениям пункта 4 статьи 192 Бюджетного кодекса Российской Федерации, принципам формирования ФАИП, а также создает **риски неиспользования указанных средств федерального бюджета.**

15.4. Результаты проведенных Счетной палатой проверок показывают, что в ФАИП, как и ранее, **включаются объекты, не обеспеченные утвержденной проектной документацией с положительным заключением государственной экспертизы, пообъектной детализацией, необходимыми нормативными правовыми актами,** то есть не готовые к началу строительства.

В соответствии с пунктом 4 статьи 192 Бюджетного кодекса Российской Федерации в случае включения в проект ФАИП объектов без необходимой документации представляется **обоснование необходимости включения объекта в проект ФАИП, причины отсутствия** необходимой документации и **сроки ее разработки.**

Правительством Российской Федерации **представлены обоснования необходимости** **включения** объектов капитального строительства в проект ФАИП и причины отсутствия необходимой документации с указанием сроков ее разработки **в отношении 236 объектов** капитального строительства при отсутствии проектной документации с положительным заключением государственной экспертизы, решений о предоставлении земельных участков под строительство по 33 главным распорядителям бюджетных средств, что меньше, чем было представлено в составе данных к проекту ФАИП на 2020 - 2022 годы (382 объекта 39 главных распорядителей бюджетных средств).

Бюджетные ассигнования на 2021 год на указанные 236 объектов, не обеспеченных необходимой документацией, в том числе на **44 вновь включаемых** и **192 ранее включенных в ФАИП,** планируются в объеме 83,8 млрд. рублей, или 10,3 % годового объема бюджетных ассигнований (810,1 млрд. рублей), на 2022 год – 119,2 млрд. рублей, или 14,9 % (802,2 млрд. рублей), на 2023 год – 170,7 млрд. рублей, или 20,2 % (846,5 млрд. рублей) (в составе данных по проекту ФАИП на 2020 - 2022 годы 99,7 млрд. рублей (12,3 %), 126,5 млрд. рублей (15,8 %) и 176,7 млрд. рублей (20,9 %) соответственно.

Сведения об указанных обоснованиях представлены в таблице 3 приложения к подразделу 15 Заключения.

По экспертной оценке Счетной палаты, из представленных 236 обоснований в 154 (65,2 %) в качестве основания включения в ФАИП объектов без документации приведены поручения Президента Российской Федерации, Правительства Российской Федерации, национальные проекты и комплексный план модернизации и расширения магистральной инфраструктуры до 2024 года.

Из оставшихся 82 (34,8 %) в 54 (22,9 %) обоснованием являются ожидаемые сроки

получения положительного заключения государственной экспертизы проектной документации и правоустанавливающих документов на земельные участки, в 28 (11,9 %) - наличие финансового обеспечения объекта в утвержденной госпрограмме или ином правовом акте.

В 87 обоснованиях (36,9 %) в качестве основания включения в ФАИП объектов без документации приведены **планируемые сроки проведения проектных и изыскательских работ**, что, по мнению Счетной палаты, **не может служить достаточным обоснованием** для включения в ФАИП объектов без документации.

При этом **только по 26 (11 %)** из представленных 236 приводится информация о **рисках не включения бюджетных ассигнований в ФАИП** на 2021 – 2023 годы (риски аварийных ситуаций, утраты имущества).

Счетная палата отмечает, что в методических указаниях Минэкономразвития России по подготовке главными распорядителями средств федерального бюджета распределения базовых бюджетных ассигнований федерального бюджета в части расходов на реализацию ФАИП и ФЦП **отсутствуют требования к содержанию обоснований необходимости включения объекта без наличия необходимой документации** в проект ФАИП.

В материалах к законопроекту **не представлены обоснования необходимости включения в ФАИП на 2021 – 2023 годы** ряда объектов капитального строительства транспортной инфраструктуры, культуры и здравоохранения, по которым **отсутствуют проектная документация с положительным заключением государственной экспертизы, правоустанавливающие документы на земельные участки**, по оценке Счетной палаты, с общим объемом бюджетных ассигнований на 2021 год не менее **6,5 млрд. рублей (0,8 %)**, на 2022 год – 13,3 млрд. рублей, или (1,7 %), на 2023 год – 54,5 млрд. рублей (6,4 %).

Отсутствует **пообъектная детализация** ряда укрупненных инвестиционных проектов Судебного департамента при Верховном Суде Российской Федерации, Минтранса России, Росавиации.

Согласно представленному распределению отсутствуют необходимые нормативные правовые акты по инвестиционным проектам **Минкультуры России, Минздрава России, Минобрнауки России, Росрыболовства, Росводресурсов, Минтранса России, МВД России, ФМБА России, ГК «Росатом»** с объемом бюджетных ассигнований на 2021 год 28,6 млрд. рублей, на 2022 год – 34,0 млрд. рублей и на 2023 год – 44,9 млрд. рублей, или 3,5 %, 4,2 % и 5,3 % планируемого объема ФАИП на соответствующий год.

Кроме того, отдельные объекты **Росморречфлота, ФСИН России, Управления делами Президента Российской Федерации, Судебного департамента при Верховном Суде Российской Федерации**, планируемые к включению в ФАИП на 2021 - 2023 годы,

не обеспечены актуальными нормативными правовыми актами Правительства Российской Федерации о реализации капитальных вложений в объекты капитального строительства либо согласованными в установленном порядке проектами указанных документов, откорректированными в рамках бюджетных проектировок, что **не соответствует пунктам 19 и 20 Правил формирования и реализации федеральной адресной инвестиционной программы**, утвержденных постановлением Правительства Российской Федерации от 13 сентября 2010 г. № 716 (далее - Правила формирования и реализации ФАИП), согласно которым **Минэкономразвития России** обязано проверить соответствие представленных субъектом бюджетного планирования предложений по бюджетным ассигнованиям данным, включенным в соответствующие нормативные правовые акты (проекты нормативных правовых актов) и решения (проекты решений), и **не включать в проект ФАИП объекты капитального строительства, мероприятия (укрупненные инвестиционные проекты), объекты недвижимого имущества в случае несоответствия.**

Отсутствие указанных решений о реализации капитальных вложений в объекты капитального строительства либо их проектов, согласованных в установленном порядке, **содержит риски невозможности реализации инвестиционных проектов** в случае их несвоевременного утверждения (издания).

Сведения об отсутствии необходимых нормативных актов представлены в таблицах 4 и 5 приложения к подразделу 15 Заключения.

Всего, по оценке Счетной палаты, в законопроекте предусмотрены **бюджетные ассигнования федерального бюджета на 2021 год в объеме не менее 118,9 млрд. рублей**, что составляет **14,7 %** объема бюджетных ассигнований на 2021 год на ФАИП, на 2022 год – 166,5 млрд. рублей (20,8 %) и на 2023 год – 270,1 млрд. рублей (31,9 %) на инвестиционные проекты, по которым **отсутствует необходимая документация.**

Счетная палата неоднократно отмечала, что **включение в ФАИП объектов, не обеспеченных необходимой документацией и нормативными правовыми актами, приводит к невозможности осуществления строительства, резервированию и последующему перераспределению или сокращению значительных объемов средств федерального бюджета, предусмотренных на реализацию ФАИП, срыву сроков ввода в эксплуатацию объектов.**

Так, в утвержденной ФАИП на 2020 год общий объем бюджетных ассигнований, по которым отсутствовала утвержденная проектная документация с положительными заключениями государственной экспертизы по объектам, пообъектная детализация мероприятий (укрупненных инвестиционных проектов) и (или) необходимые нормативные правовые акты, составил 289,2 млрд. рублей, или 34,5 % общего объема бюджетных

ассигнований на реализацию ФАИП.

По состоянию на 1 октября 2020 года объем неснятых ограничений в ФАИП составил 23,7 млрд. рублей, объем бюджетных ассигнований на инвестиционные проекты, не обеспеченные необходимыми нормативными правовыми актами (решениями), – 24,5 млрд. рублей, что в целом составляет **4,9 %** общего объема ФАИП на указанную дату.

Следует отметить, что в 2019 году **не введено в эксплуатацию 63 объекта, или 25,1 %** подлежащих вводу объектов ФАИП. При этом в первом полугодии 2020 года завершено строительством и введено в эксплуатацию лишь 13 объектов из 63, еще по 8 документы для ввода в эксплуатацию находились на оформлении, на остальных 42 объектах (66,7 %) продолжались строительно-монтажные работы.

По состоянию на 1 сентября 2020 года, по данным Росстата, не введено в эксплуатацию 347 из 370 объектов, или 93,8 %.

15.4. По мнению Счетной палаты, имеются значительные резервы **повышения эффективности работы Минэкономразвития России по координации деятельности органов государственной власти и государственных корпораций при формировании и реализации ФАИП.**

При формировании проекта ФАИП рядом главных распорядителей средств федерального бюджета (Минтранс России, Росавиация, ФСИН России, ФГБУ НИЦ «Курчатовский институт») **не в полной мере обеспечена реализация мероприятий по снижению объемов и количества объектов незавершенного строительства**, в том числе путем их вовлечения в инвестиционный процесс.

Счетная палата отмечает, что **общий объем незавершенного строительства по федеральным объектам по состоянию на 1 января 2020 года** согласно отчету Правительства Российской Федерации об исполнении федерального бюджета за 2019 год составил **2 142,8 млрд. рублей, количество объектов – 14,5 тысячи.**

Включение новых объектов капитального строительства при наличии не обеспеченных финансированием объектов незавершенного строительства свидетельствует **о недостатках бюджетного планирования государственных инвестиций** при формировании и реализации ФАИП.

15.5. В ходе проверок выявлены **иные недостатки планирования бюджетных ассигнований на реализацию ФАИП.**

Выполнение **проектно-изыскательских и строительных работ планируется одновременно в течение одного финансового года** по 12 включаемым в ФАИП объектам Минобрнауки России, Минсельхоза России, Минстроя России, Управления делами Президента Российской Федерации, Росавиации, Росавтодора, МИДа России, ФГБОУ ВО

«Российская академия живописи, ваяния и зодчества Ильи Глазунова», ГК «Роскосмос», что создает **риски невыполнения мероприятий**.

Перечень включаемых в ФАИП на 2021 - 2023 годы объектов, по которым выполнение проектно-изыскательских и строительных работ планируется одновременно в течение одного финансового года, приведен в таблице 6 приложения к подразделу 15 Заключения.

По ряду объектов **предусмотрены бюджетные ассигнования на проведение проектных и изыскательских работ**, при этом бюджетные ассигнования **на проведение строительных или иных работ не предусмотрены** (Росавтодор, Следственный комитет Российской Федерации), по объектам со сроком ввода в эксплуатацию в 2022 – 2025 годах бюджетные ассигнования предусмотрены лишь на 2021 год (Минсельхоз России, Росгидромет).

Информация приведена в таблице 7 приложения к подразделу 15 Заключения.

Анализ показал, что **при планировании отдельных инвестиционных проектов не в полной мере учтен уровень их исполнения** в рамках ФАИП в 2020 году и предыдущие годы, в том числе объем имеющейся дебиторской задолженности по расчетам.

Расчет потребности в бюджетных ассигнованиях на строительство, реконструкцию ряда объектов осуществлялся:

с применением прогнозных индексов-дефляторов цен без достаточных обоснований **(Росреестр)**. Так, при расчете планируемого размера бюджетных инвестиций в объекты применены прогнозные индексы-дефляторы цен (тарифов) для отрасли «строительство» вместо индексов-дефляторов «инвестиции в основной капитал за счет всех источников финансирования» в целом по Российской Федерации;

без учета факта оплаты за счет средств федерального бюджета невыполненных работ (Росводресурсы);

с превышением объемов сметной стоимости, установленной проектной документацией и нормативными правовыми актами (Управление делами Президента Российской Федерации);

с завышением предполагаемой (предельной) стоимости объектов за счет применения проектов-аналогов, не обеспечивающих надлежащее совпадение характеристик объекта, и превышения нормативных сроков строительства (Судебный департамент при Верховном Суде Российской Федерации).

Росрыболовством **не соблюдены особенности планирования расходов** инвестиционного характера, направляемых на реализацию мероприятий в субъектах Российской Федерации, входящих в состав Дальневосточного федерального округа.

Кроме того, **не обеспечена необходимая синхронизация мероприятий инвестиционных проектов**, в том числе:

по срокам строительства (реконструкции) объектов транспортной инфраструктуры **(Росморречфлот)**. Например, завершение мероприятия по строительству Багаевского гидроузла на р. Дон, направленного на достижение унифицированной глубины на всем протяжении магистральных водных путей Единой глубоководной системы европейской части Российской Федерации и обеспечения транспортировки грузов судами «река – море», запланировано на 2023 год, а сроки завершения строительства объектов портовой инфраструктуры – на 2020 – 2021 годы, в том числе универсального портового перегрузочного комплекса в морском порту Таганрог в районе Северного мола (2021 год) и перегрузочного комплекса для перевалки контейнерных грузов в морском порту Азов (2020 год), в связи с чем существуют **риски неостребованности создаваемых портовых мощностей**;

по финансированию работ по объектам в рамках ФАИП и предлагаемых мероприятий в проект госпрограммы «Доступная среда» по созданию условий для проведения инклюзивных смен для детей с инвалидностью и ограниченными возможностями здоровья во всероссийских детских центрах «Орленок», «Смена», «Океан», международном детском центре «Артек» и ФГБУ «Российский санаторно-реабилитационный центр для детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей», что содержит **риски дополнительной реконструкции объектов (Минпросвещения России)**.

Информация об основных недостатках и о нарушениях при планировании расходов на реализацию ФАИП на 2021 год и на плановый период 2022 и 2023 годов, выявленных по результатам проверок Счетной палаты, приведена в таблице 2 приложения к подразделу 15 Заключения.

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

16. Результаты проверки и анализа планирования бюджетных ассигнований федерального бюджета на предоставление межбюджетных трансфертов бюджетам субъектов Российской Федерации

16.1. Прогноз основных параметров консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации на 2021 - 2023 годы сформирован на основе прогноза социально-экономического развития Российской Федерации на 2021 год и на плановый период 2022 и 2023 годов (далее – прогноз социально-экономического развития Российской Федерации на 2021 - 2023 годы), действующего законодательства, а также изменений налогового и бюджетного законодательства Российской Федерации, вводимых в действие с 1 января 2021 года и оказывающих влияние на изменение доходов консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации.

Изменения налогового и бюджетного законодательства, по оценке Минфина России, могут привести к снижению доходов консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации в 2021 году на 24,1 млрд. рублей, в 2022 году – на 25,1 млрд. рублей, а в 2023 году к увеличению на 17,3 млрд. рублей.

В представленной Минфином России оценке изменений доходов консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации в 2021 - 2023 годах в связи с изменением налогового законодательства Российской Федерации включены изменения в части налогообложения добычи нефти и руд (письмо от 25 сентября 2020 г. № 23-02-05/84378). Вместе с тем Счетной палатой установлено, что указанные изменения не учтены в прогнозе доходов консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации в части налога на прибыль организаций.

Подробная информация об оценке изменения доходов консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации в 2021 - 2023 годах в связи с изменением законодательства Российской Федерации представлена в таблице 1 приложения к подразделу 16 Заключения.

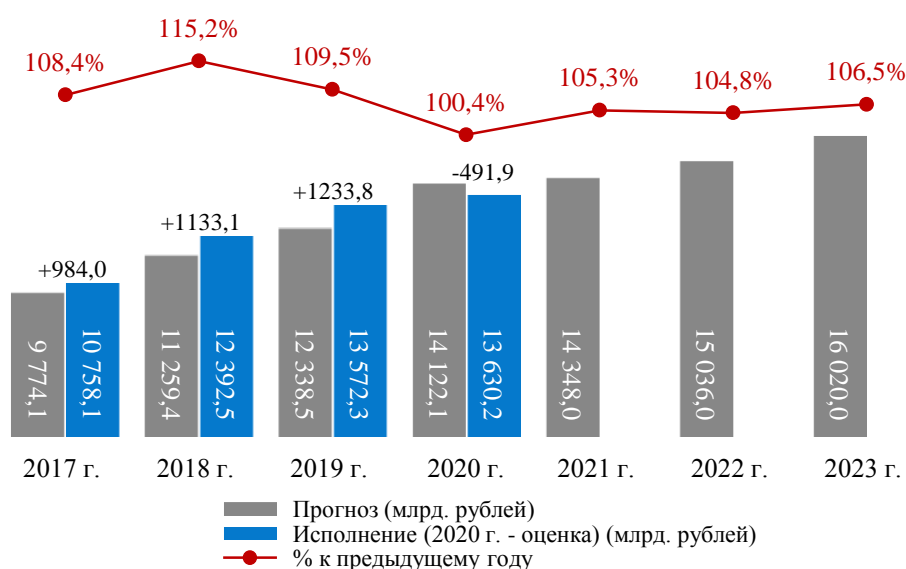
16.2. Согласно прогнозу основных параметров консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации на 2021 - 2023 годы, представленному в Основных направлениях бюджетной, налоговой и таможенно-тарифной политики на 2021 - 2023 годы, доходы консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации в 2021 году планируются в сумме 14 348,0 млрд. рублей и увеличатся по сравнению с предыдущим годом на 717,8 млрд. рублей, или на 5,3 %, в 2022 году – 15 036,0 млрд. рублей (на 688,0 млрд. рублей, или на 4,8 %), в 2023 году – 16 020,0 млрд. рублей (на 984,0 млрд. рублей, или на 6,5 %); расходы консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации в 2021 году планируются в сумме 14 761,5 млрд. рублей и увеличиваются по сравнению с предыдущим годом на 249,9 млрд. рублей, или на 1,7 %, в 2022 году – 15 256,5 млрд. рублей (на 495,0 млрд. рублей, или на 3,4 %), в 2023 году – 16 048,4 млрд. рублей (на 791,9 млрд.

рублей, или на 5,2 %). **Консолидированные бюджеты** субъектов Российской Федерации на **2021 год прогнозируются с дефицитом в сумме 413,6 млрд. рублей (0,4 % ВВП), на 2022 и 2023 годы – 220,5 млрд. рублей (0,2 %) и 28,4 млрд. рублей (0,02 %) соответственно.**

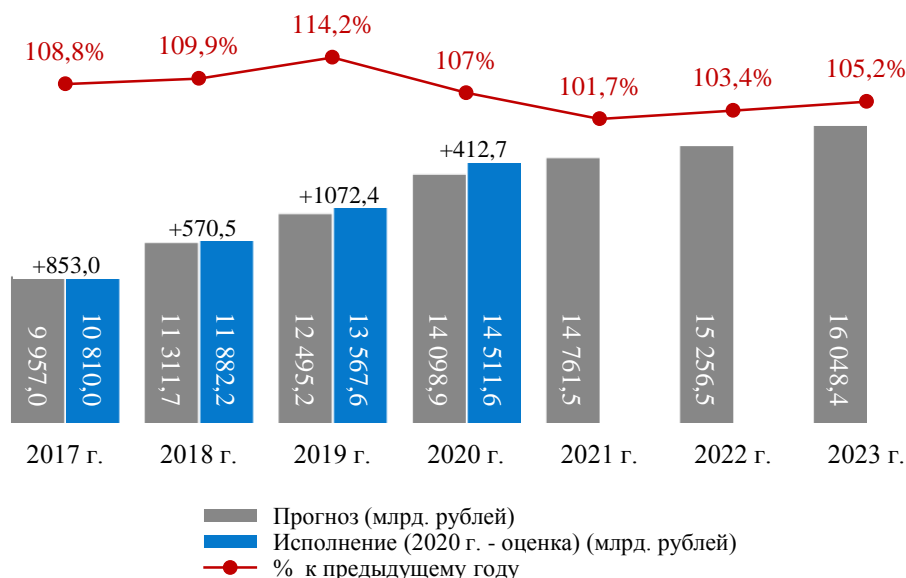
Параметры консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации на 2021 - 2023 годы определяются Минфином России с учетом преодоления последствий распространения в 2020 году новой коронавирусной инфекции, поэтапного восстановления экономики и ориентирования на достижение национальных целей развития.

Доходы и расходы консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации в 2017 - 2023 годах представлены в следующих диаграммах.

Доходы консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации



Расходы консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации



Данные о дефиците (профиците) консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации в 2017 - 2023 годах приведены в следующей таблице.

(млрд. рублей)

Показатель	2017 год	2018 год	2019 год	2020 год	2021 год	2022 год	2023 год
Прогноз	-182,9	-52,3	-156,7	23,2	-413,6	-220,5	-28,4
Исполнение (оценка)	-51,9	510,3	4,7	-881,4			

Проведенный анализ основных параметров консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации показал следующее.

В 2017 - 2019 годах наблюдается увеличение темпов роста доходов консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации (с 108,4 % в 2017 году до 109,5 % в 2019 году). В 2020 году объем доходов оценивается на уровне 2019 года (100,4 %). В 2021 - 2023 годах темп роста указанных доходов прогнозируется с увеличением до 106,5 % в 2023 году. В целом рост доходов консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации к 2023 году по сравнению с 2017 годом прогнозируется на 48,9 %.

В 2017 - 2019 годах тенденция к увеличению темпов роста сложилась и по расходам консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации (с 108,8 % в 2017 году до 114,2 % в 2019 году). В 2020 году темп роста расходов замедлился и оценивается на уровне 107 %. В 2021 - 2023 годы темп роста расходов продолжит тенденцию к снижению и прогнозируется в 2023 году на уровне 105,2 %. В целом рост расходов к 2023 году по сравнению с 2017 годом прогнозируется на 48,5 %.

В 2021 - 2023 годах Минфином России прогнозируется стабильный уровень объема доходов консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации по отношению к ВВП за счет принятия дополнительных мер поддержки, направленных на увеличение собственных доходов регионов и стимулирование экономического развития. Так, удельный вес объема доходов регионов в ВВП в 2021 году составит 12,4 %, в 2022 и 2023 годах – 12,1 % соответственно, удельный вес налоговых и неналоговых доходов регионов в ВВП в 2021 году – 10 %, в 2022 и 2023 годах 9,9 % соответственно.

Основным источником доходов консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации в планируемом периоде, как и в предыдущие годы, останутся налоговые и неналоговые доходы (80 % - 82 %), из них основную долю занимают налоговые доходы (92 % - 93 %), которые формируются в основном за счет поступлений налога на прибыль организаций и налога на доходы физических лиц. Удельный вес указанных налогов в доходах консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации составляет более 65 %.

Доля межбюджетных трансфертов в доходах консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации увеличивается с 15,7 % в 2017 году до 25,5 % в 2020 году. В 2021 году планируется уменьшение доли межбюджетных трансфертов до 19,9 % с дальнейшим снижением до 18 % в 2023 году.

В 2020 году объем межбюджетных трансфертов в соответствии с показателями сводной бюджетной росписи на 1 сентября 2020 года (3 469,0 млрд. рублей) превышает запланированный при составлении проекта федерального бюджета объем на 35,3 %.

Таким образом, в настоящее время межбюджетные трансферты из федерального бюджета бюджетам регионов продолжают играть значительную роль в обеспечении устойчивости консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации.

Подробный анализ основных параметров консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации в 2017 - 2023 годах представлен в таблицах 2 и 3 приложения к подразделу 16 Заключения.

16.3. Объем налоговых и неналоговых доходов на 2021 - 2023 годы сформирован на основе прогноза Минфина России основных видов налоговых доходов с учетом прогнозов поступления доходов, представленных главными администраторами доходов бюджетов бюджетной системы Российской Федерации, а также с учетом корректировки Минфином России прогноза поступления доходов, которые администрируют органы государственной власти субъектов Российской Федерации.

В 2020 году по сравнению с показателями 2019 года впервые за последние 10 лет прогнозируется снижение налоговых и неналоговых доходов на 7,6 %, что обусловлено, в первую очередь, ухудшением экономической ситуации в связи с распространением новой коронавирусной инфекции и введением ограничений деловой и потребительской активности хозяйствующих субъектов.

В 2021 году Минфином России прогнозируется рост налоговых и неналоговых доходов консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации на 13,2 % к показателю 2020 года. В 2022 году налоговые и неналоговые доходы вырастут по сравнению с предыдущим годом на 6,7 %, в 2023 году – на 7,1 %.

Следует отметить, что одной из предпосылок к базовому варианту прогноза социально-экономического развития Российской Федерации на 2021 - 2023 годы является отсутствие «второй волны» распространения новой коронавирусной инфекции. Таким образом, в случае ухудшения развития ситуации с распространением новой коронавирусной инфекции существуют риски недостижения темпа роста доходов консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации, прогнозируемых Минфином России.

В ходе контрольного мероприятия проведен сравнительный анализ прогнозов налоговых доходов консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации Минфина России и главных администраторов доходов, который показал, что основное отклонение составило по доходным источникам администрируемым ФНС России (по налогу на прибыль организаций, налогу на доходы физических лиц, акцизам по подакцизным товарам (продукции), производимым на территории Российской Федерации, налогам на совокупный доход, налогам на имущество, государственной пошлине).

Следует отметить, что в соответствии с постановлением Правительства Российской Федерации от 23 июня 2016 г. № 574 «Об общих требованиях к методике прогнозирования поступлений доходов в бюджеты бюджетной системы Российской Федерации» ФНС России разработана Методика прогнозирования поступлений доходов в консолидированный бюджет Российской Федерации на очередной финансовый год и плановый период (далее – Методика ФНС России), которая была согласована с Минфином России 28 февраля 2020 года.

В Методике ФНС России указано, что в отношении региональных и местных налогов совокупный прогноз поступлений определяется с учетом данных, представленных территориальными налоговыми органами.

По информации Минфина России, расчет прогнозирования налоговых доходов консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации на 2021 - 2023 годы осуществлялся на основе прогноза социально-экономического развития Российской Федерации на 2021 - 2023 годы с учетом фактических данных за 8 месяцев 2020 года и с учетом изменений законодательства Российской Федерации

Таким образом, для повышения качества прогнозирования и обеспечения более точного прогноза налоговых доходов консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации **целесообразно Минфину России совместно с ФНС России провести работу по формированию общего подхода к прогнозированию доходов** консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации на основании применения единой методики формирования объемов базовых показателей для расчета налоговой базы, расчетного уровня собираемости и других показателей.

16.4. В ходе контрольного мероприятия Счетной палатой установлены возможные риски недопоступления доходов в консолидированные бюджеты субъектов Российской Федерации, которые могут составить в 2021 году в сумме 62,2 млрд. рублей, в 2022 году – 68,0 млрд. рублей, в 2023 году – 71,0 млрд. рублей, в том числе риски недопоступления налога на прибыль организаций могут составить 47,6 млрд. рублей ежегодно.

Подробная информация о рисках недопоступления доходов в консолидированные бюджеты субъектов Российской Федерации (дополнительных доходов) представлена в

таблице 4 к подразделу 16 Заключения.

16.5. Государственный долг субъектов Российской Федерации по состоянию на 1 сентября 2020 года увеличился по сравнению с началом года на 37,2 млрд. рублей, или на 1,8 %, и составил 2 150,2 млрд. рублей. При этом рост долга произошел в 39 субъектах Российской Федерации. **Объем долга муниципальных образований** по состоянию на 1 сентября 2020 года уменьшился по сравнению с началом года на 14,1 млрд. рублей, или на 3,7 %, и составил 366,1 млрд. рублей.

Объем задолженности по бюджетным кредитам, привлеченным в бюджет субъекта Российской Федерации от других бюджетов бюджетной системы Российской Федерации, вырос по сравнению с началом года на 159,2 млрд. рублей, или на 18 %, и составил 1 045,4 млрд. рублей. Доля бюджетных кредитов увеличилась на 6,7 процентного пункта (с 41,9 % до 48,6 %). При этом **задолженность по кредитам, полученным субъектами Российской Федерации от кредитных организаций, иностранных банков и международных финансовых организаций**, снизилась на 183,6 млрд. рублей, или на 31,9 %, и составила 392,2 млрд. рублей. Доля задолженности по коммерческим кредитам уменьшилась на 9 процентных пунктов (с 27,2 % до 18,2 %).

Подробная информация о долговых обязательствах субъектов Российской Федерации в 2017 - 2020 годах представлена в таблицах 5 и 6 к подразделу 16 Заключения Счетной палаты.

16.6. Законопроектом предусмотрен возврат бюджетных кредитов, предоставленных из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации, в 2021 году в объеме 51 509,6 млн. рублей, в 2022 году – 55 579,9 млн. рублей, в 2023 году – 43 053,7 млн. рублей.

Прогнозируемый объем погашения бюджетных кредитов субъектами Российской Федерации в 2021 - 2023 годах предусмотрен на основании заключенных Минфином России с руководителями высших исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации соглашений (дополнительных соглашений) о предоставлении из федерального бюджета бюджетных кредитов.

В соответствии с информацией Минфина России работа по рассмотрению обращений субъектов Российской Федерации о продлении периода погашения реструктурированных обязательств, а также по заключению дополнительных соглашений, предусматривающих изменение графика погашения задолженности по бюджетным кредитам, еще ведется. В связи с этим рассчитать показатель не представляется возможным.

16.7. В соответствии с положением пункта 2 статьи 174³ Бюджетного кодекса Российской Федерации ежегодно осуществляется оценка налоговых расходов публично-

правовых образований в отношении налоговых расходов Российской Федерации, субъекта Российской Федерации, муниципального образования.

Минфином России в составе материалов к законопроекту представлен отчет об оценке налоговых расходов Российской Федерации за 2019 год, оценке налоговых расходов Российской Федерации на 2020 год и оценке налоговых расходов Российской Федерации на 2021 - 2023 года с оценкой объемов выпадающих доходов бюджетов бюджетной системы Российской Федерации, обусловленных установленными на федеральном уровне налоговыми льготами, освобождениями и иными преференциями по налогам, сборам, таможенным платежам, страховым взносам.

Существующая практика установления на федеральном уровне налоговых льгот, освобождений и иных преференций по налогам и сборам в части сумм, подлежащих зачислению в бюджеты регионов, приводит к выпадающим доходам консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации и требует проведения оценки эффективности указанных налоговых расходов.

Необходимо также отметить, что решением выездного заседания Комитета Совета Федерации по бюджету и финансовым рынкам на тему «Об особенностях формирования бюджетов субъектов Российской Федерации на очередной финансовый период», состоявшегося в г. Костроме 16 июля 2020 года, Правительству Российской Федерации рекомендовано предусмотреть механизм компенсации за счет средств федерального бюджета выпадающих доходов консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации в связи с установлением на федеральном уровне льгот по региональным и местным налогам.

16.8. В 2021 году предусматривается предоставить бюджетам субъектов Российской Федерации **межбюджетные трансферты** на общую сумму **2 849 698,5 млн. рублей**, что на **153 029,1 млн. рублей**, или на **5,7 %**, больше показателя на 2020 год, предусмотренного Федеральным законом № 380-ФЗ (с изменениями), и на **619 292,3 млн. рублей**, или на **17,9 %**, меньше показателя сводной бюджетной росписи по состоянию на 1 сентября 2020 года, **в 2022 году** объем межбюджетных трансфертов составит **2 763 606,0 млн. рублей**, что на 3 % меньше показателя 2021 года, **в 2023 году – 2 881 912,6 млн. рублей**, что на 4,3 % больше показателя 2022 года.

В 2021 году по сравнению с показателями 2020 года (здесь и далее показатели сводной бюджетной росписи по состоянию на 1 сентября 2020 года) предусматривается **снижение** объема дотаций – на 24,7 %, субсидий – на 3,2 %, иных межбюджетных трансфертов – на 43,2 %, **увеличение** субвенций – на 0,3 %.

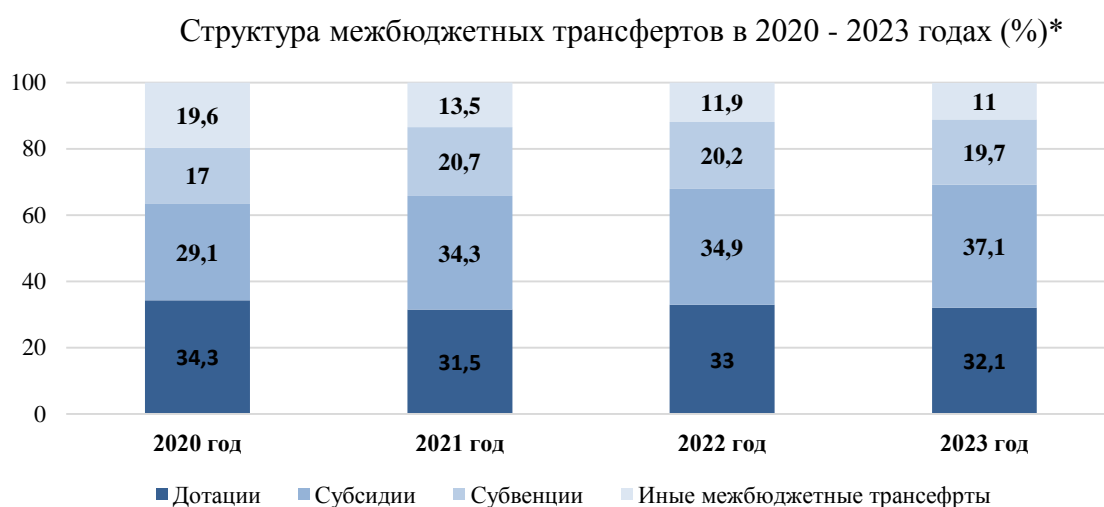
По отношению к показателям планового периода 2021 и 2022 годов Федерального закона № 380-ФЗ (с изменениями) законопроектом в 2021 году предусмотрено **увеличение объема межбюджетных трансфертов** на 68 252,8 млн. рублей, или на 2,5 %, в 2022 году – на 56 534,6 млн. рублей (на 2,1 %), в том числе **субсидий** – на 110 148,2 млн. рублей (на 12,7 %) и на 96 956,1 млн. рублей (на 11,2 %) соответственно, **субвенций** – на 73 882,8 млн. рублей (на 14,3 %) и на 26 202,2 млн. рублей (на 4,9 %) соответственно, при этом объем **дотаций уменьшается** – на 42 841,0 млн. рублей (на 4,6 %) и на 40 534,6 млн. рублей (на 4,3 %) соответственно, **иных межбюджетных трансфертов** – на 72 937,2 млн. рублей (на 15,9 %) и на 26 100,1 млн. рублей (на 7,4 %) соответственно.

Общий объем межбюджетных трансфертов в ВВП в 2021 году по сравнению с 2020 годом снизится на 0,8 процентного пункта и составит 2,5 % с последующим снижением до 2,2 % в 2023 году. **В общем объеме расходов** федерального бюджета доля межбюджетных трансфертов в 2021 году составит 13,2 % (в 2022 году – 12,6 %, в 2023 году – 12,2 %).

Необходимо отметить, что объем межбюджетных трансфертов, предусмотренный законопроектом, превышает параметры Бюджетного прогноза Российской Федерации до 2036 года, утвержденного распоряжением Правительства Российской Федерации от 29 марта 2019 г. № 558-р, в 2021 году на 25,6 %, в 2022 году – на 18,9 %, в 2023 году – на 20,9 %.

Информация об общем объеме предоставляемых межбюджетных трансфертов бюджетам субъектов Российской Федерации в разрезе их форм в 2021 - 2023 годах приведена в таблицах 7 и 8 приложения к подразделу 16 Заключения.

Структура распределения межбюджетных трансфертов по формам их предоставления бюджетам субъектов Российской Федерации в 2020 - 2023 годах представлена на следующей диаграмме.



*2020 год – сводная бюджетная роспись по состоянию на 1 сентября 2020 года

Всего законопроектом предусмотрено предоставление бюджетам субъектов Российской Федерации в 2021 году 9 дотаций (на 2020 год в Федеральном законе № 380-ФЗ (с изменениями) предусмотрено 13 дотаций), 122 субсидий (121), 37 субвенций (37), 53 иных межбюджетных трансферта (49).

16.9. Законопроектом предусмотрены расходы федерального бюджета на предоставление межбюджетных трансфертов бюджетам субъектов Российской Федерации по **12 разделам классификации расходов бюджета** (за исключением разделов «Средства массовой информации» и «Обслуживание государственного и муниципального долга»).

Наибольшее снижение доли в общем объеме межбюджетных трансфертов наблюдается по разделу 09 «Здравоохранение» с 11,8 % в 2020 году до 4,5 % в 2023 году, что связано с дополнительными расходами в 2020 году на реализацию мероприятий по недопущению распространения новой коронавирусной инфекции, оплате работ по оснащению (переоснащению) дополнительно создаваемого и перепрофилируемого коечного фонда медицинских организаций для оказания медицинской помощи больным новой коронавирусной инфекцией, осуществлению выплат стимулирующего характера за особые условия труда и дополнительную нагрузку медицинским работникам.

В соответствии с законопроектом объем межбюджетных трансфертов **в разрезе государственных программ** Российской Федерации (далее – госпрограммы) **в 2021 году составит 2 847 343,4 млн. рублей, в 2022 году – 2 760 931,9 млн. рублей, в 2023 году – 2 879 614,6 млн. рублей** или 99,9 % общего объема межбюджетных трансфертов ежегодно. Межбюджетные трансферты в 2021 - 2023 годах, как и в 2020 году, предусматриваются по 30 госпрограммам.

Информация о распределении и структуре межбюджетных трансфертов по разделам классификации расходов бюджета, по госпрограммам представлена в таблицах 9 и 10 приложения к подразделу 16 Заключения.

16.10. В рамках **национальных проектов и Комплексного плана на 2021 год** законопроектом предусмотрены средства межбюджетных трансфертов бюджетам субъектов Российской Федерации в объеме **697 654,3 млн. рублей**, или 24,5 % объема межбюджетных трансфертов, **на 2022 год – 692 192,9 млн. рублей (25 %) и на 2023 год – 704 398,3 млн. рублей (24,4 %).**

Предусмотренные законопроектом межбюджетные трансферты на реализацию национальных проектов и Комплексного плана на 2021 год **меньше** показателя 2020 года на 170 821,6 млн. рублей, или на 10,5 %. По отношению к показателям планового периода 2021 и 2022 годов Федерального закона № 380-ФЗ (с изменениями) объем межбюджетных

трансфертов, предусмотренный на национальные проекты и Комплексный план, в 2021 году уменьшится на 5,9 %, в 2022 году увеличится на 1,7 %.

Основной объем средств межбюджетных трансфертов приходится на национальный проект «Демография», который составит в 2021 году 278 667,0 млн. рублей, или 39,9 % объема межбюджетных трансфертов, предусматриваемых в рамках национальных проектов, в 2022 году – 260 737,7 млн. рублей (37,7 %), в 2023 году – 259 523,9 млн. рублей (36,8 %).

Набольший объем межбюджетных трансфертов, предусмотренный на **реализацию национальных проектов**, приходится на **субсидии**, доля которых в 2021 году составит 60,4 % объема межбюджетных трансфертов, предусмотренных в рамках национальных проектов, в 2022 году – 61,4 %, в 2023 году – 67,1 %. Вместе с тем объем межбюджетных субсидий на реализацию национальных проектов в 2021 году предусмотрен со снижением к показателям 2020 года на 10,5 %, в 2022 году по отношению к 2021 году отмечается рост на 1 %, в 2023 году к 2022 - увеличение на 11,1 %.

Информация о структуре и распределении межбюджетных трансфертов по национальным и федеральным проектам представлена в таблице 11 приложения к подразделу 16 Заключения.

16.11. Приложениями 31 и 32 к законопроекту утверждаются бюджетные ассигнования на предоставление межбюджетных трансфертов бюджетам субъектов Российской Федерации и бюджету города Байконура на 2021 год и на плановый период 2022 и 2023 годов в разрезе видов межбюджетных трансфертов, приложением 33 к законопроекту утверждается распределение межбюджетных трансфертов по субъектам Российской Федерации.

Распределенный объем межбюджетных трансфертов в 2021 году согласно приложению 33 к законопроекту составляет **1 238 058,6 млн. рублей**, или **43,4 %** общего объема (в том числе **нераспределенный резерв** – в объеме **24 942,3 млн. рублей**, или **2 %** распределяемого объема). Межбюджетные трансферты, предоставляемые отдельным субъектам Российской Федерации, составляют **120 450,9 млн. рублей**, или **8,9 %** распределенного объема. **Общий объем распределенных межбюджетных трансфертов в 2021 году** составляет **1 358 509,5 млн. рублей**, или **47,7 %** общего объема межбюджетных трансфертов.

Общий объем распределенных межбюджетных трансфертов (включая предоставляемые отдельным субъектам Российской Федерации) **в 2022 году** составляет **1 236 487,6 млн. рублей**, или **44,7 %** общего объема межбюджетных трансфертов, **в 2023 году** – **1 232 929,8 млн. рублей**, или **42,8 %**.

Приведенные данные свидетельствуют, что не **обеспечено преимущественное распределение** межбюджетных трансфертов федеральным законом о бюджете на очередной финансовый год и на плановый период.

Следует отметить, что в 2020 году было распределено 52,6 % межбюджетных трансфертов соответствующим законопроектом о федеральном бюджете, в 2019 году – 70,9 %. **Низкий процент распределения межбюджетных трансфертов в 2020 и 2021 годах обусловлен** отсутствием распределения дотации на выравнивание бюджетной обеспеченности субъектов Российской Федерации, которая составляет 25,2 % объема межбюджетных трансфертов в 2021 году, в 2022 году – 26 %, в 2023 году – 25,4 %.

Кроме того, не в полной мере обеспечена задача расширения «горизонтов» планирования путем распределения межбюджетных трансфертов на трехлетний период. Так, предусмотренные законопроектом на 2021 - 2023 годы **иные межбюджетные трансферты на финансовое обеспечение дорожной деятельности в рамках национального проекта «Безопасные и качественные дороги»** распределены только на 2021 год (41 909,8 млн. рублей), **на 2022 и 2023 года – не распределены** (12 138,5 млн. рублей и 4 461,9 млн. рублей соответственно), **субсидии на создание новых мест в общеобразовательных организациях** распределены на 2021 и 2022 года (22 651,2 и 22 529,9 млн. рублей соответственно), на 2023 год – **не распределены** (22 103,02 млн. рублей).

В целях обеспечения стабильности и предсказуемости исполнения консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации необходимо продолжить работу по максимальному распределению межбюджетных трансфертов субъектам Российской Федерации федеральным законом о федеральном бюджете.

Информация об объеме распределенных межбюджетных трансфертов в 2020 - 2022 годах приведена в таблице 12 приложения к подразделу 16 Заключения.

16.12. Законопроектом на 2021 год межбюджетные трансферты бюджетам субъектов Российской Федерации предусмотрены **37 главным распорядителям бюджетных средств**, на 2022 и 2023 годы – 36 главным распорядителям бюджетных средств.

В законопроекте на 2021 год **наибольший объем** бюджетных ассигнований на предоставление межбюджетных трансфертов предусматривается следующим главным распорядителям: **Минфину России** – 31,8 % общего объема межбюджетных трансфертов, **Минтруду России** – 23,3 %, **Минпросвещения России** – 10,4 %, **Минздраву России** – 5,4 %, **Роструду** – 4,9 %, **Минстрою России** – 4,8 %, **Минэкономразвития России** – 4,8 %.

По ряду главных распорядителей бюджетных средств **в 2021 - 2023 годах** отмечается **существенный рост объемов межбюджетных трансфертов при низком уровне исполнения** ими межбюджетных трансфертов по состоянию на 1 сентября 2020 года. Так,

Минкомсвязи России при кассовом исполнении межбюджетных трансфертов всего на 7,5 % объем межбюджетных трансфертов, предусматриваемый на 2021 год, увеличится по сравнению с показателями сводной бюджетной росписи на 2020 год в 3,1 раза, по **Минпромторгу России** при 25,9 % – в 1,7 раза, по **Минпросвещения России** при 28 % – в 1,4 раза, по **Ростуризму** при 35,3 % – в 1,6 раза соответственно.

Информация о распределении межбюджетных трансфертов по главным распорядителям бюджетных средств в 2020 - 2023 годах представлена в таблице 13 приложения к подразделу 16 Заключения.

16.13. По разделу 14 «Межбюджетные трансферты общего характера бюджетам бюджетной системы Российской Федерации» (за исключением зарезервированных средств) законопроектом на 2021 год предусматриваются бюджетные ассигнования в сумме **967 043,1 млн. рублей**, что на 43 120,5 млн. рублей, или **на 4,3 %, меньше** суммы межбюджетных трансфертов, предусмотренной на 2020 год Федеральным законом № 380-ФЗ (с изменениями), и на 323 239,1 млн. рублей, или **на 25,1 %, меньше** показателя сводной бюджетной росписи по состоянию на 1 сентября 2020 года. В 2022 и 2023 годах объем межбюджетных трансфертов общего характера бюджетам бюджетной системы Российской Федерации составит 975 085,1 млн. рублей и 990 429,0 млн. рублей соответственно.

Кроме того, по подразделу 1403 законопроектом на 2021 год предусмотрены резервные средства на реализацию решений Правительства Российской Федерации по предоставлению межбюджетных трансфертов бюджетам субъектов Российской Федерации в сумме 100 000,0 млн. рублей, а также зарезервированы иные межбюджетные трансферты на реализацию национального проекта «Жилье и городская среда» в сумме 2 136,2 млн. рублей.

Информация об объемах бюджетных ассигнований по разделу 14 «Межбюджетные трансферты общего характера бюджетам бюджетной системы Российской Федерации» приведена в таблице 14 приложения к подразделу 16 Заключения.

16.14. Законопроектом предусматривается предоставление **дотаций** бюджетам субъектов Российской Федерации на **2021 год** в сумме **896 531,5 млн. рублей**, что на 35 602,1 млн. рублей, или на 5,8 %, меньше показателя на 2020 год, предусмотренного Федеральным законом № 380-ФЗ (с изменениями), и на 294 787,0 млн. рублей, или на 24,7 % меньше показателя сводной бюджетной росписи по состоянию на 1 сентября 2020 года. **В 2022 году объем дотаций составит 911 799,4 млн. рублей**, что на 1,7 % больше показателя 2021 года, **в 2023 году – 925 108,5 млн. рублей**, что на 1,5 % больше показателя 2022 года.

16.14.1. Законопроектом предусматриваются **дотации на выравнивание бюджетной обеспеченности субъектов Российской Федерации на 2021 и 2022 года** в сумме **717 866,3 млн. рублей** ежегодно, что соответствует уровню 2020 года, **на 2023 год – 731 175,5 млн.**

рублей, или на 1,9 % больше показателя 2022 года. При этом по отношению к показателям 2021 – 2022 годов Федерального закона № 380-ФЗ (с изменениями) дотации снижены на 12 951,3 млн. рублей (на 1,8 %) и на 25 604,3 млн. рублей (на 3,4 %) соответственно. Доля указанных дотаций в общем объеме дотаций составляет порядка 80 %.

Уменьшение объема дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности в 2021 и 2022 годах связано со снижением на 2021 и 2022 годы прогноза поступлений от централизации в федеральный бюджет 1 процентного пункта налога на прибыль организаций (в соответствии с прогнозом поступлений в 2020 - 2024 годах налоговых доходов) с сохранением объема дотации на выравнивание бюджетной обеспеченности субъектов Российской Федерации на 2021 и 2022 годы на уровне объема, предусмотренного Федеральным законом № 380-ФЗ (с изменениями) на 2020 год. Увеличение бюджетных ассигнований в 2023 году на 13 309,1 млн. рублей запланировано в связи с ростом прогнозного объема поступлений от централизации в федеральный бюджет 1 процентного пункта налога на прибыль организаций.

Распределение дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности субъектов Российской Федерации и муниципальных образований и методика их распределения в составе материалов к законопроекту отсутствуют.

16.14.2. Дотации на частичную компенсацию дополнительных расходов бюджетов субъектов Российской Федерации на повышение оплаты труда работников бюджетной сферы и иные цели законопроектом предусматриваются в 2021 - 2023 годах в объеме 90 000,0 млн. рублей ежегодно.

Дотации на поддержку мер по обеспечению сбалансированности бюджетов (включая дотации на поддержку мер по обеспечению сбалансированности отдельных субъектов Российской Федерации) законопроектом предусматриваются в 2021 году в сумме **42 795,6 млн. рублей**, в 2022 и 2023 годах - в сумме **43 063,4 млн. рублей** ежегодно.

Объем указанных дотаций определен с учетом параметров, утвержденных на 2021 - 2022 годы Федеральным законом № 380-ФЗ (с изменениями), и оптимизации бюджетных ассигнований в соответствии с методикой расчета предельных базовых бюджетных ассигнований федерального бюджета по государственным программам Российской Федерации и непрограммным направлениям деятельности на 2021 - 2023 годы.

Распределение дотаций на поддержку мер по обеспечению сбалансированности бюджетов субъектов Российской Федерации и дотаций на частичную компенсацию дополнительных расходов на повышение оплаты труда работников бюджетной сферы и иные цели на 2021 год не представлено, методики (проекты методик) распределения в составе материалов к законопроекту отсутствуют.

16.14.3. Законопроектом предусмотрены дотации (гранты) бюджетам субъектов Российской Федерации за достижение показателей деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации на 2021 году в сумме 35 000,0 млн. рублей, в 2022 – 2023 годах – 50 000,0 млн. рублей.

В Федеральном законе № 380-ФЗ (с изменениями) на 2021 год указанные дотации (гранты) были предусмотрены в объеме 50 000,0 млн. рублей.

Информация о предоставлении дотаций бюджетам субъектов Российской Федерации приведена в таблице 15 приложения к подразделу 16 Заключения.

16.15. Законопроектом предусматривается предоставление субсидий бюджетам субъектов Российской Федерации на **2021 год** в сумме **976 137,4 млн. рублей**, что на **102 165,5 млн. рублей**, или на **11,7 %**, больше показателя на 2020 год, предусмотренного Федеральным законом № 380-ФЗ (с изменениями), и на **31 957,4 млн. рублей**, или на **3,2 %**, меньше показателя сводной бюджетной росписи по состоянию на 1 сентября 2020 года. **В 2022 году объем субсидий составит 965 869,3 млн. рублей**, что на 1,1 % меньше показателя 2021 года, **в 2023 году – 1 070 467,4 млн. рублей**, что на 10,8 % больше показателя 2022 года.

Законопроектом на 2021 год предусмотрено предоставление 122 субсидии, что на 1 субсидию больше, чем в Федеральном законе № 380-ФЗ (с изменениями) на 2020 год, на 2022 год – 118, на 2023 год – 110 субсидий. Общий объем субсидий в 2021 году планируется предоставлять бюджетам субъектов Российской Федерации в рамках 27 госпрограмм, в 2022 и 2023 годах – в рамках 26 госпрограмм.

16.15.1. Предельный уровень софинансирования расходного обязательства субъекта Российской Федерации из федерального бюджета на 2021 год для субъектов Российской Федерации утвержден распоряжением Правительства Российской Федерации от 1 сентября 2020 г. № 2221-р.

Подробная информация о распределении субъектов Российской Федерации по группам уровней софинансирования расходного обязательства субъекта Российской Федерации из федерального бюджета, а также по группам уровней софинансирования расходного обязательства, возникающего при реализации региональных проектов, направленных на реализацию федеральных проектов, входящих в состав соответствующего национального проекта¹ Российской Федерации, представлена в таблицах 16 и 17 приложения к подразделу 16 Заключения.

16.15.2. Основной объем субсидий бюджетам субъектов Российской Федерации (80,2 %), предусмотренных в законопроекте на 2020 год, приходится на разделы

¹ Утвержден распоряжением Правительства Российской Федерации от 1 декабря 2018 г. № 2648-р на 2020 - 2024 годы.

04 «Национальная экономика» – 151 833,8 млн. рублей, 07 «Образование» – 227 418,2 млн. рублей, 09 «Здравоохранение» – 77 175,4 млн. рублей и 10 «Социальная политика» – 326 817,3 млн. рублей.

16.15.3. В законопроекте (приложение 33) на 2021 год **предусмотрено распределение** по субъектам Российской Федерации **субсидий на сумму 506 676,2 млн. рублей** (51,9 % общего объема субсидий). С учетом субсидий, предусмотренных отдельным субъектам Российской Федерации, сумма распределенных **субсидий составит 516 476,9 млн. рублей**, или 52,9 % общего объема субсидий. **Не распределено субсидий на сумму 459 660,5 млн. рублей**, или 47,1 % общего объема субсидий.

На 2022 год сумма распределенных субсидий (с учетом субсидий, предусмотренных отдельным субъектам Российской Федерации) составит **491 588,0 млн. рублей**, или **50,9 %**. **Не распределено субсидий на сумму 474 281,3 млн. рублей**, или 49,1 %.

На 2023 год сумма распределенных субсидий (с учетом субсидий, предусмотренных отдельным субъектам Российской Федерации) составит **503 067,4 млн. рублей**, или **47 %**. **Не распределено субсидий на сумму 567 400,0 млн. рублей**, или 53 %.

16.15.4. В ходе проведения контрольных мероприятий установлены **недостатки** планирования бюджетных ассигнований на предоставление субсидий бюджетам субъектов Российской Федерации, подробная информация о которых представлена в таблицах 18 и 19 приложения к подразделу 16 Заключения.

16.16. Законопроектом предусматривается предоставление **субвенций бюджетам субъектов Российской Федерации на 2021 год** в сумме **591 023,8 млн. рублей**, что на **76 356,7 млн. рублей**, или на **14,8 %**, больше суммы субвенций на 2020 год, предусмотренной в Федеральном законе № 380-ФЗ (с изменениями), и на **1 543,6 млн. рублей**, или на **0,3 %**, больше показателя сводной бюджетной росписи по состоянию на 1 сентября 2020 года. **На 2022 год** объем бюджетных ассигнований предусмотрен в сумме **558 286,2 млн. рублей**, что на 5,5 % меньше показателя 2021 года, **на 2023 год – 568 648,6 млн. рублей**, что на 1,9 % больше показателя 2022 года.

16.16.1. В 2020 году законопроектом предусматривается предоставление субвенций по 37 направлениям расходов (в 2022 году – 36, в 2023 году – 35 направлений), в том числе по разделам 01 «Общегосударственные вопросы», 02 «Национальная оборона», 04 «Национальная экономика», 06 «Окружающая среда», 09 «Здравоохранение» и 10 «Социальная политика».

Законопроектом предоставление субвенций предусматривается в рамках 13 госпрограмм (99,99 % общего объема субвенций). Основная доля приходится на субвенции на реализацию мероприятий госпрограммы «Социальная поддержка граждан» (в 2021 году –

63,1 %, в 2022 году – 68,3 %, в 2022 году – 68,2 %).

В целях повышения эффективности финансового обеспечения переданных полномочий и создания условий для повышения финансовой самостоятельности субъектов Российской Федерации в 2021 - 2023 годах продолжится предоставление ряда субвенций в рамках **единой субвенции** (в 2021 году в сумме 10 632,4 млн. рублей, в 2022 году – 10 737,6 млн. рублей, в 2023 году – 11 093,3 млн. рублей).

16.16.2. В законопроекте (приложение 33) на 2021 – 2023 года **предусмотрено распределение** по субъектам Российской Федерации **субвенций на сумму 589 378,7 млн. рублей** (99,7 % общего объема субвенций), **557 075,9 млн. рублей** (99,8 %), **567 566,6 млн. рублей** (99,8 %) соответственно. **Не распределена субвенция** на осуществление полномочий по обеспечению жильем отдельных категорий граждан, установленных Федеральным законом от 12 января 1995 г. № 5-ФЗ «О ветеранах», в соответствии с Указом Президента Российской Федерации от 7 мая 2008 г. № 714 «Об обеспечении жильем ветеранов Великой Отечественной войны 1941 - 1945 годов» на 2021 год в сумме 1 645,1 млн. рублей, на 2022 год – 1 210,3 млн. рублей, на 2023 год – 1 082,0 млн. рублей.

16.16.3. В ходе проведения контрольных мероприятий установлены недостатки планирования бюджетных ассигнований на предоставление субвенций бюджетам субъектов Российской Федерации, подробная информация о которых представлена в таблице 18 приложения к подразделу 16 Заключения.

16.17. Законопроектом предусматривается предоставление **иных межбюджетных трансфертов** бюджетам субъектов Российской Федерации **на 2021 год в сумме 386 005,8 млн. рублей**, что на **10 108,9 млн. рублей**, или на **2,7 %**, больше суммы трансфертов, предусмотренной на 2020 год в Федеральном законе № 380-ФЗ (с изменениями), и на **294 091,6 млн. рублей**, или на **43,2 %**, меньше показателя сводной бюджетной росписи по состоянию на 1 сентября 2020 года. **На 2022 год** иные межбюджетные трансферты предусмотрены в сумме **327 651,1 млн. рублей**, что на 15,1 % меньше показателя 2021 года, на 2023 год – 317 688,2 млн. рублей, что на 3 % меньше показателя 2022 года.

16.17.1. Наибольший объем расходов федерального бюджета на предоставление иных межбюджетных трансфертов в 2021 - 2023 годах предусматривается по разделу 04 «Национальная экономика» (58,6 % общего объема иных межбюджетных трансфертов - в 2021 году, 53 % – в 2022 году и 57,5 % – в 2023 году).

Бюджетные ассигнования на предоставление иных межбюджетных трансфертов в 2021 - 2023 годах предусматриваются в рамках 16 госпрограмм ежегодно (99,4 % общего объема иных межбюджетных трансфертов).

16.17.2. Важным направлением совершенствования межбюджетных отношений является ограничение использования иных межбюджетных трансфертов как формы межбюджетных трансфертов. Однако законопроектом на 2021 год предусмотрено предоставление 53 иных межбюджетных трансфертов, что на 4 больше, чем предусмотрено на 2020 год в Федеральном законе № 380-ФЗ (с изменениями), на 2022 год – 47, на 2023 год – 44 иных межбюджетных трансферта.

В последние годы отмечается существенный рост объема иных межбюджетных трансфертов в течение финансового года, по сравнению с предусмотренными бюджетными ассигнованиями на начало года. Так, по итогам 2019 года объем фактически исполненных иных межбюджетных трансфертов превысил первоначально утвержденный федеральным законом о федеральном бюджете объем бюджетных ассигнований более чем на 30 %, в 2020 году объем иных межбюджетных трансфертов, предусмотренный сводной бюджетной росписью по состоянию на 1 сентября 2020 году, в 1,9 раза превышает показатель на начало финансового года.

16.17.3. В законопроекте (приложение 33) на 2021 год **предусмотрено распределение по субъектам Российской Федерации иных межбюджетных трансфертов на сумму 142 003,7 млн. рублей** (36,8 % общего объема иных межбюджетных трансфертов). С учетом трансфертов, предусмотренных отдельным субъектам Российской Федерации, **сумма распределенных иных межбюджетных трансфертов составит 239 226,1 млн. рублей (62 %).** **Не распределено иных межбюджетных трансфертов на сумму 146 779,7 млн. рублей (38 %).**

На 2022 год сумма распределенных иных межбюджетных трансфертов (с учетом трансфертов, предусмотренных отдельным субъектам Российской Федерации) **составит 176 836,1 млн. рублей (54 %).** **Не распределено** иных межбюджетных трансфертов на сумму **150 815,0 млн. рублей (46 %).**

На 2023 год сумма распределенных иных межбюджетных трансфертов (с учетом трансфертов, предусмотренных отдельным субъектам Российской Федерации) **составит 155 548,4 млн. рублей (49 %).** **Не распределено** иных межбюджетных трансфертов на сумму **162 139,8 млн. рублей (51 %).**

16.17.4. В ходе проведения контрольных мероприятий установлены недостатки планирования бюджетных ассигнований на предоставление иных межбюджетных трансфертов бюджетам субъектов Российской Федерации, подробная информация о которых представлена в таблице 18 приложения к подразделу 16 Заключения.

17. Результаты проверки и анализа формирования источников финансирования дефицита федерального бюджета, Фонда национального благосостояния

Законопроектом предусмотрен **дефицит** на 2021 год в размере **2 755,0 млрд. рублей**, или 2,4 % ВВП, на 2022 год – **1 247,5 млрд. рублей**, или 1 % ВВП, на 2023 год – **1 408,6 млрд. рублей**, или 1,1 % ВВП.

Динамика профицита федерального бюджета и ненефтегазового дефицита в 2019 – 2023 годах представлены в таблице 1 приложения к подразделу 17 Заключения.

Источники финансирования дефицита федерального бюджета в 2021 – 2023 годах запланированы в объеме **2 755,0 млрд. рублей**, **1 247,5 млрд. рублей**, **1 408,6 млрд. рублей** соответственно, из них источники внутреннего финансирования дефицита федерального бюджета в 2021 году составят **2 738,1 млрд. рублей**, внешнего финансирования дефицита федерального бюджета – **16,9 млрд. рублей**, в 2022 году – **1 391,1 млрд. рублей** и **(-) 143,8 млрд. рублей**, в 2023 году – **1 627,8 млрд. рублей** и **(-) 219,2 млрд. рублей** соответственно.

Динамика профицита федерального бюджета и источников финансирования дефицита федерального бюджета в 2019 – 2023 годах представлена в таблице 2 приложения к подразделу 17 Заключения.

Анализ структуры источников финансирования дефицита федерального бюджета показывает, что **основными источниками являются государственные заимствования**, среди которых основную долю составляют государственные ценные бумаги.

Объем платежей на погашение и обслуживание государственного долга в процентах к общему объему заимствований (коэффициент покрытия) составит в 2021 году **56,4 %**, в 2022 году – **78,1 %** и в 2023 году – **77,2 %**.

17.1. Перечень главных администраторов источников финансирования дефицита федерального бюджета утверждается приложением 9 к законопроекту. Приложением 9 к законопроекту предусмотрены 84 главных администратора источников финансирования дефицита федерального бюджета, включая государственные корпорации «Росатом» и «Роскосмос».

При этом в соответствии с пунктом 8 статьи 241 Бюджетного кодекса Российской Федерации, а также частью 6¹ статьи 6 Федерального закона от 1 декабря 2007 г. № 317-ФЗ¹ и частью 7 статьи 6 Федерального закона от 13 июля 2015 г. № 215-ФЗ² (соответственно) за указанными корпорациями выполнение бюджетных полномочий

¹ «О Государственной корпорации по атомной энергии «Росатом».

² «О Государственной корпорации по космической деятельности «Роскосмос».

главного администратора источников финансирования дефицита федерального бюджета **не закреплено.**

Согласно приложению 9 конкретные коды классификации источников финансирования дефицита федерального бюджета (далее – коды классификации источников) закреплены за 4 главными администраторами источников: Минфином России (47 единиц), Федеральным казначейством (25 единиц), по одному коду за Росимуществом и Минобороны России. По иным главным администраторам источников в пределах их компетенции закреплено 4 кода классификации источников: увеличение (уменьшение) прочих остатков денежных средств федерального бюджета; курсовая разница по прочим средствам федерального бюджета; возврат прочих бюджетных кредитов (ссуд), предоставленных федеральным бюджетом внутри страны.

Согласно расчету по статьям классификации источников финансирования дефицита федерального бюджета на 2021 год и на плановый период 2022 и 2023 годов, содержащемуся в документах и материалах, представляемых одновременно с проектом бюджета, **прогнозирование источников** предусмотрено **только по 3 из 84** администраторов источников финансирования дефицита федерального бюджета: **Федеральному казначейству, Минфину России и Росимуществу.**

17.1.1. В соответствии со статьей 160² Бюджетного кодекса Российской Федерации за главными администраторами источников финансирования дефицита федерального бюджета (далее – главные администраторы источников) **закреплены бюджетные полномочия** по утверждению **методик прогнозирования поступлений по источникам** финансирования дефицита бюджета в соответствии с **общими требованиями** к такой методике, **установленными Правительством Российской Федерации.** Постановлением Правительства Российской Федерации от 26 мая 2016 г. № 469 **утверждены общие требования к методике** прогнозирования поступлений по источникам финансирования дефицита бюджета (далее – Общие требования).

В соответствии с изменениями, внесенными в Общие требования постановлением Правительства Российской Федерации от 24 декабря 2019 г. № 1789, **методики** прогнозирования поступлений по источникам финансирования дефицита федерального бюджета **должны содержать** перечень поступлений по источникам финансирования дефицита бюджета **(за исключением поступлений, операции по начислению которых не относятся к операциям по кассовым поступлениям в федеральный бюджет),** в отношении которых главный администратор источников финансирования дефицита бюджета выполняет бюджетные полномочия.

В рамках проведения мероприятий Счетной палаты установлено, что **методики** прогнозирования поступлений по источникам **утверждены 20 главными администраторами источников**. Остальными главными администраторами источников методики не утверждались по причине администрирования ими поступлений, операции по начислению которых не относятся к операциям по кассовым поступлениям в федеральный бюджет и не являются прогнозируемыми поступлениями.

При этом из 20 методик, утвержденных главными администраторами источников, 14 относятся исключительно к изменению остатков средств и курсовой разнице.

Таким образом, по указанным источникам главными администраторами источников **применяются различные подходы к вопросу прогнозирования поступлений**.

В целом утвержденные методики прогнозирования поступлений по источникам соответствуют Общим требованиям. Вместе с тем **отмечены и отдельные недостатки**.

Анализ методики прогнозирования поступлений по источникам финансирования дефицита бюджета **по главе 100 «Федеральное казначейство»³** (далее – методика Федерального казначейства) **показал, что указанная методика носит формальный характер**.

Из 14 источников, отраженных в методике Федерального казначейства, порядок расчета прогнозного объема указан только для 3. Для 4 указано, что расчеты и перечисления по ним осуществляются в порядке и в сроки, установленные Минфином России. Федеральное казначейство по поручениям Минфина России осуществляет исключительно **техническое обеспечение операций по этим кодам и их не прогнозирует**.

Еще по 4 указано, что Федеральное казначейство не осуществляет прогнозирование по ним в связи с тем, что объемы операций определяются Минфином России, и в связи с невозможностью проводить операции без согласования с Минфином России.

Таким образом, более **половины всех источников**, отраженных в методике Федерального казначейства, **фактически находятся в компетенции Минфина России**, при этом в методике самого Минфина России⁴ они также отсутствуют в силу формального закрепления за Федеральным казначейством, что не позволяет оценить объемы поступлений по источникам финансирования дефицита, отраженные в проекте федерального бюджета.

Анализ методики прогнозирования поступлений по источникам финансирования

³ Утверждена приказом Федерального казначейства от 23 декабря 2016 г. № 493 (в редакции приказа Федерального казначейства от 21 мая 2019 г. № 121).

⁴ Утверждена приказом Минфина России от 25 июля 2016 г. № 266.

дефицита бюджета, администрируемых Федеральным агентством по управлению государственным имуществом⁵ (далее – методика Росимущества), показал, что пунктом 3.1 методики установлено, что расчет прогноза поступлений средств от продажи акций и иных форм участия в капитале, находящихся в федеральной собственности, определяет оценку среднегодового объема поступлений, однако алгоритм расчета (пункт 4 методики) предусматривает расчет объема поступлений только на очередной финансовый год.

Не урегулирована проблема отсутствия методических подходов в вопросе формирования показателей прогноза на плановый период, что ранее отмечалось Счетной палатой. Так, несмотря на поддержанное Минфином России предложение Счетной палаты об установлении сроков утверждения программы приватизации федерального имущества, сопоставимых со сроками формирования проекта федерального бюджета на соответствующий финансовый год и на плановый период, соответствующие изменения в Правила разработки прогнозного плана (программы) приватизации федерального имущества и в Правила подготовки и принятия решений об условиях приватизации федерального имущества, утвержденные постановлением Правительства Российской Федерации от 26 декабря 2005 г. № 806, **не внесены**.

Привязка методики и алгоритма расчета исключительно к действующему прогнозному плану (программе) приватизации, не совпадающему по срокам реализации с предстоящим трехлетним бюджетным периодом (очередной финансовый год и плановый период), не позволяет должным образом формировать прогноз на плановый период.

Так, в соответствии с методикой Росимущества в настоящее время не предусмотрено прогнозирование показателей поступления средств от продажи пакетов акций на плановый 2023 год в связи с тем, что утвержденный распоряжением Правительства Российской Федерации от 31 декабря 2019 г. № 3260-р прогнозный план (программа) приватизации действует на 2020 - 2022 годы. В следующем финансовом году при сохранении прочих равных условий прогнозирование показателей будет невозможно уже на два года планового периода.

В этой связи Счетная палата полагает необходимым доработку методики Росимущества, предусмотрев алгоритм **расчета показателей на плановый период**.

17.1.2. Пунктами 18 и 31 Правил составления проекта федерального бюджета и проектов бюджетов государственных внебюджетных фондов Российской Федерации на очередной финансовый год и плановый период, утвержденных постановлением Правительства Российской Федерации от 24 марта 2018 г. № 326 (далее – Правила), установлено, что **главные администраторы источников финансирования дефицита**

⁵ Утверждена приказом Росимущества от 7 октября 2019 г. № 289.

федерального бюджета **представляют в системе «Электронный бюджет»** в Минфин России и Минэкономразвития России в срок не позднее 7 мая **прогноз поступлений по источникам** финансирования дефицита федерального бюджета, а в срок не позднее 26 августа – уточненный прогноз.

Согласно пункту 14 Правил **формирование, согласование (одобрение), утверждение и представление документов и материалов**, разрабатываемых при составлении проекта федерального бюджета и проектов бюджетов государственных внебюджетных фондов Российской Федерации на очередной финансовый год и плановый период, **осуществляются в форме электронного документа, подписанного усиленной квалифицированной электронной подписью** лица, уполномоченного в установленном порядке действовать от имени участника составления проекта федерального бюджета или проектов бюджетов государственных внебюджетных фондов Российской Федерации на очередной финансовый год и плановый период.

Вместе с тем указанные формы обоснований **поступлений по источникам** финансирования дефицита федерального бюджета **не утверждены**, Минфином России в соответствии с письмом от 20 июня 2020 г. № 16-01-16/62760 **методические рекомендации по заполнению форм поступлений по источникам** финансирования дефицита федерального бюджета на 2020 год и на плановый период 2021 и 2022 годы **не доводились**.

В связи с изложенным следует **рассмотреть вопрос об утверждении форм поступлений по источникам**, а также о порядке и сроках их представления **не только при формировании проекта федерального бюджета, но и при внесении изменений в федеральный бюджет**.

17.2. В соответствии со статьей 160² Бюджетного кодекса Российской Федерации за главными администраторами источников **закреплены бюджетные полномочия по составлению ОБАС**.

Приказом Минфина России от 28 декабря 2017 г. № 258н **утвержден Порядок формирования и представления** главными администраторами источников финансирования дефицита федерального бюджета **обоснований бюджетных ассигнований по источникам** финансирования дефицита федерального бюджета (далее – Порядок формирования ОБАС по источникам финансирования дефицита).

В подсистеме бюджетного планирования государственной интегрированной информационной системы управления общественными финансами «Электронный бюджет» ОБАС по источникам финансирования дефицита предусмотрены **по 2 главным администраторам** источников – Минфину России (8 видов источников финансирования)

и Федеральному казначейству (1 вид источников финансирования).

В соответствии с Порядком при формировании ОБАС по источникам финансирования дефицита в течение **5 рабочих дней со дня внесения** Правительством Российской Федерации проекта федерального закона о федеральном бюджете на очередной финансовый год и на плановый период **в Государственную Думу главные администраторы источников** финансирования дефицита федерального бюджета уточняют ОБАС и представляют их в Минфин России с использованием государственной интегрированной информационной системы «Электронный бюджет» в форме электронного документа, подписанного усиленной квалифицированной электронной подписью руководителя главного администратора источников финансирования дефицита федерального бюджета (уполномоченного лица) или Министерства финансов Российской Федерации.

Анализ ОБАС в информационной системе Минфина России показал следующее.

Не все объемы бюджетных ассигнований в ОБАС по состоянию на 8 октября 2020 года приведены в соответствие с показателями законопроекта.

В ОБАС на **компенсационные выплаты** по сбережениям гражданам за счет прочих источников внутреннего финансирования дефицита федерального бюджета (форма ОКУД 0505350) в соответствии с пунктом 69 Порядка установлено, что в графах 8 - 12 подраздела 2.1 раздела 2 указываются суммы исходя из **общего объема вкладов** (взносов) граждан, подлежащих компенсации, размера компенсационных выплат, перечня возрастных категорий граждан, имеющих право на получение компенсаций, **явки граждан и фактически выплаченной компенсации за предыдущие годы**. Однако формой **не предусмотрено отражение** следующих показателей: общий объем вкладов граждан, подлежащих компенсации; информация о явке граждан; информация о фактически выплаченной компенсации за предыдущие годы. Наличие указанных показателей повысит прозрачность ОБАС.

При формировании ОБАС на компенсационные выплаты по сбережениям гражданам за счет прочих источников внутреннего финансирования дефицита федерального бюджета Минфином России не в полной мере учтены предложения ПАО «Сбербанк России» по планируемым объемам компенсационных выплат по вкладам в Сберегательном банке Российской Федерации.

Форма ОБАС источников финансирования дефицита **на погашение государственных ценных бумаг** Российской Федерации, номинальная стоимость которых указана в валюте Российской Федерации (форма по ОКУД 0505346), содержит только сведения об общих объемах бюджетных ассигнований и не предусматривает

возможность представления расчетов бюджетных ассигнований на погашение государственных ценных бумаг с выделением в отдельные позиции данных по государственным ценным бумагам Российской Федерации, обращающимся на момент составления ОБАС, и по государственным ценным бумагам Российской Федерации, планируемыми к размещению соответственно в оставшемся периоде текущего финансового года, очередном финансовом году, первом и втором году планового периода, в разбивке по годам.

17.3. Исходя из утвержденных ОБАС и заполненных форм по поступлениям источников финансирования дефицита федерального бюджета, размещенных по состоянию на 8 октября 2020 года в государственной интегрированной информационной системе управления общественными финансами «Электронный бюджет», в разделе «Источники финансирования дефицита федерального бюджета» (2021 - 2023 годы, 10 этап: Показатели проекта федерального бюджета по источникам финансирования дефицита) показатели на 2021 год составляют 2 663,9 млрд. рублей, что на 91,1 млрд. рублей меньше предусмотренного показателя законопроекта на 2021 год, на 2022 год – 1 950,1 млрд. рублей, что на 702,7 млрд. рублей больше показателя законопроекта на 2022 год, и на 2023 год – 2 196,0 млрд. рублей, что на 787,3 млрд. рублей больше показателя законопроекта на 2023 год. Таким образом, показатели в указанной системе не соответствуют показателям законопроекта.

В ГИИС «Электронный бюджет» **заполненная форма** по поступлениям источников финансирования дефицита федерального бюджета **«Уменьшение остатков денежных средств финансового резерва федерального бюджета (уменьшение остатков денежных средств Фонда национального благосостояния)»** (главный администратор согласно расчету по статьям классификации источников финансирования дефицита федерального бюджета на 2021 год и на плановый период 2022 и 2023 годов, содержащемуся в документах и материалах, представляемых одновременно с проектом бюджета, – Федеральное казначейство) **на 2021 год не соответствует законопроекту** на сумму 91,1 млрд. рублей. Кроме того, в ГИИС «Электронный бюджет» **отсутствует форма ОБАС «Увеличение прочих остатков денежных средств федерального бюджета (увеличение остатков средств на счетах по учету средств федерального бюджета для зачисления дополнительных нефтегазовых доходов в иностранной валюте)»** (главный администратор – Федеральное казначейство).

17.4. Анализ источников внутреннего финансирования дефицита федерального бюджета показал следующее.

В соответствии с приложением 39 к законопроекту **источники внутреннего финансирования дефицита федерального бюджета на 2021 год** предусмотрены в

размере **2 738,1 млрд. рублей** (2,4 % ВВП), на **2022 год – 1 391,3 млрд. рублей** (1,1 % ВВП), на **2023 год – 1 627,8 млрд. рублей** (1,2 % ВВП).

Динамика источников внутреннего финансирования дефицита федерального бюджета в 2019 – 2023 годах приведена в таблице 3 приложения к подразделу 17 Заключения.

Анализ источников внутреннего финансирования дефицита федерального бюджета (далее – внутренние источники) на 2021 – 2023 годы показывает, что в структуре указанных источников основную долю занимают государственные внутренние заимствования (положительное сальдо).

17.4.1. В соответствии с приложением 39 к законопроекту, а также с проектом Программы государственных внутренних заимствований Российской Федерации на 2021 год и на плановый период 2022 и 2023 годов (приложение 35 к законопроекту) разница (сальдо) между средствами, поступившими от размещения указанных бумаг, и средствами, направленными на их погашение, в 2021 году составляет **2 681,6 млрд. рублей**, в 2022 году – **2 056,1 млрд. рублей** и в 2023 году – **2 400,9 млрд. рублей**.

Объемы государственных внутренних заимствований Российской Федерации в 2020 - 2023 годах приведены в следующей таблице.

(млрд. рублей)

	2020 год		2021 год	2022 год	2023 год
	показатели, установленные Федеральным законом № 380-ФЗ и в расчетах к нему (с изменениями)	ожидаемая оценка исполнения 2020 года	показатели, устанавливаемые законопроектом и в расчетах к нему	показатели, устанавливаемые законопроектом и в расчетах к нему	показатели, устанавливаемые законопроектом и в расчетах к нему
Государственные ценные бумаги Российской Федерации, номинальная стоимость которых указана в валюте Российской Федерации	1 740,2	4 500,7	2 681,6	2 056,1	2 400,9
<i>изменение (+/-) к предыдущему году (оценка)</i>	362,7	3 123,1	-1 819,1	-625,5	344,8
<i>% к предыдущему году (оценка)</i>	26,3	226,7	-40,4	-23,3	16,8
привлечение	2 324,8	5 084,6	3 667,8	3 116,6	3 173,1
<i>изменение (+/-) к предыдущему году (оценка)</i>	242,1	3 001,8	-1 416,8	-551,1	56,5
<i>% к предыдущему году (оценка)</i>	11,6	144,1	-27,9	-15,0	1,8
погашение	-584,6	-583,9	-986,2	-1 060,5	-772,3
<i>изменение (+/-) к предыдущему году (оценка)</i>	120,6	121,3	-402,2	-74,4	288,3
<i>% к предыдущему году (оценка)</i>	-17,1	-17,2	68,9	7,5	-27,2

Объем внутренних заимствований в виде государственных ценных бумаг (сальдо) в **2021 году** увеличится по сравнению с показателем внутренних заимствований 2020 года, предусмотренным Федеральным законом № 380-ФЗ с изменениями, на 54,1 %, в **2022 году** уменьшится по сравнению с показателем внутренних заимствований 2021 года на 23,3 %, в **2023 году** увеличится по сравнению с показателем внутренних заимствований 2022 года на 16,8 %, превысив аналогичный показатель 2017 - 2020 годов.

При этом запланированный объем средств на погашение государственных ценных бумаг в 2021 году составит 26,9 % общего объема привлечения, в 2022 году - 34,0 % общего объема привлечения, в 2023 году - 24,3 % общего объема привлечения.

По сравнению с предыдущим бюджетным циклом 2020 – 2022 годов внутренние заимствования увеличиваются: в 2021 году – на 44,6 % и в 2022 году – на 7,7 %.

Данные о динамике объемов привлечения государственных ценных бумаг в валюте Российской Федерации, а также сальдо размещения и погашения основного долга по ним в 2016 - 2023 годах представлены на диаграмме 1 приложения к подразделу 17 Заключения.

17.4.1.1. Запланированное законопроектом на 2021 год привлечение по облигациям федеральных займов в объеме 3 667,8 млрд. рублей является значительным и составляет 35,2 % объема российского рынка государственных ценных бумаг по состоянию на 1 сентября 2020 года (10 424 млрд. рублей⁶).

Необходимо отметить, что на официальном сайте Минфина России в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет» **Основные направления государственной долговой политики Российской Федерации на 2020 – 2023 годы не опубликованы.**

При этом детальным планом-графиком реализации государственной программы Российской Федерации «Управление государственными финансами и регулирование финансовых рынков» на 2019 год и на плановый период 2020 и 2021 годов⁷ в рамках подпрограммы 4 «Управление государственным долгом и государственными финансовыми активами, повышение результативности от участия в международных финансовых и экономических отношениях» предусмотрена разработка основных направлений государственной долговой политики Российской Федерации на 2020 – 2022 годы **до 31 декабря 2019 года.**

По информации Минфина России, виды и объемы государственных ценных бумаг Российской Федерации в валюте Российской Федерации, предлагаемых Минфином России на регулярных аукционах, определяются исходя из рыночной конъюнктуры, сложившейся непосредственно накануне проведения соответствующего аукциона. По мере снижения доходности облигаций федеральных займов Минфин России делает упор на предложение государственных облигаций с фиксированным купоном, а также стремится увеличить дюрацию размещаемых инструментов.

⁶ По данным Банка России.

⁷ Утвержден приказом Минфина России от 17 апреля 2019 г. № 177.

Планируемая структура совокупного объема эмиссии государственных ценных бумаг в 2021 – 2023 годах представлена в таблице 4 приложения к подразделу 17 Заключения.

В 2021 – 2023 годах приоритетным направлением долговой политики Минфина России, как и в предыдущие годы, будет **выпуск** ОФЗ-ПД.

При неблагоприятной конъюнктуре эмитентом будет предлагаться больше «защитных» облигаций - облигаций федерального займа с переменным купонным доходом и облигаций федерального займа с индексируемым номиналом, а также инструментов с более короткими сроками до погашения.

17.4.1.2. Распределение государственных ценных бумаг по срокам до погашения на аукционах в 2021 - 2023 годах будет определяться Минфином России исходя из складывающейся на момент составления графика аукционов рыночной конъюнктуры.

Следует отметить, что в течение последних нескольких лет сохранялся **повышенный спрос на государственных ценные бумаги Российской Федерации**, в том числе со стороны иностранных инвесторов. Так, по данным Банка России, **доля нерезидентов на рынке облигаций федеральных займов в 2015 – 2020 годах возросла с 18,7 % по состоянию на 1 января 2015 года до 32,2 % по состоянию на 1 января 2020 года, достигнув пикового значения 34,9 % по состоянию на 1 марта 2020 года.**

Динамика доли нерезидентов на рынке облигаций федеральных займов и объемов их вложений в ОФЗ в 2016 – 2020 годах представлена на диаграмме 2 приложения к подразделу 17 Заключения.

Это способствовало **выполнению** Минфином России в последние годы **Программы государственных внутренних заимствований Российской Федерации практически в полном объеме** (в 2016 году – 98,5 % утвержденного показателя, в 2017 году – 99,96 %, в 2018 году – 76,7 %, в 2019 году – 87,9 %).

Также следует отметить, что высокая доля нерезидентов на рынке облигаций федеральных займов свидетельствует не только о повышенном спросе на государственные ценные бумаги Российской Федерации со стороны иностранных инвесторов, но и о наличии определенных **рисков для федерального бюджета**, связанных с возможным ростом **доходности государственных ценных бумаг** в случае масштабной реализации нерезидентами принадлежавших им портфелей ОФЗ и, как следствие, с ухудшением условий осуществления государственных внутренних заимствований Российской Федерации.

17.4.2. В расчетах по статьям классификации источников внутреннего финансирования дефицита федерального бюджета на 2021 – 2023 годы

предусматриваются **поступления средств от продажи акций и иных форм участия в капитале, находящихся в собственности Российской Федерации. В 2021 и 2022 годах** указанные поступления предусматриваются в сумме **3,6 млрд. рублей ежегодно, в 2023 году – в сумме 3,3 млрд. рублей.**

Учтенный в законопроекте объем поступлений сформирован Минфином России на основе уточненного прогноза Росимущества как главного администратора источника финансирования федерального дефицита. Показатели сформированы на основе прогнозного плана (программы) приватизации федерального имущества и основных направлений приватизации федерального имущества на 2020 – 2022 годы, утвержденных распоряжением Правительства Российской Федерации от 31 декабря 2019 г. № 3260-р. На 2023 год прогноз сформирован исходя из предположения о снятии ограничений на продажу учебно-опытных хозяйств и с учетом имеющейся статистики продаж пакетов АО по ранее непроданным объектам.

Поступление средств **от приватизации пакетов акций крупнейших компаний** в очередном году и плановом периоде **не прогнозируется.**

Таким образом, по-прежнему отмечается **низкий уровень запланированного показателя «Средства от продажи акций и иных форм участия в капитале, находящихся в федеральной собственности».** Объем поступлений от приватизации на 2022 и 2023 годы значительно ниже выполнения указанного показателя **за последние 11 лет.**

Динамика указанного показателя в 2010 – 2023 годах представлена на диаграмме 3 приложения к подразделу 17 Заключения.

В ходе проведенного Счетной палатой контрольного мероприятия выявлены следующие недостатки и ошибки, завывсившие прогнозные значения показателей прогноза Росимущества:

в показателях прогноза излишне укрупнена разрядность значений (на 2021 и 2022 годы – 3 600,0 млн. рублей вместо 3 568,9 млн. рублей, на 2023 год – 3 300,0 млн. рублей вместо 3 349,7 млн. рублей);

завышен коэффициент эффективности ранее прошедших торгов (коэффициент дисконтирования), примененный в расчете;

в расчет прогнозных показателей включены одно общество, проданное в мае 2020 года, и 16 обществ, находящихся в стадии ликвидации и банкротства.

По мнению Счетной палаты, риски недопоступления средств от приватизации в 2021 - 2022 годах могут составить 346,3 млн. рублей ежегодно.

При этом Счетной палатой по результатам контрольного мероприятия также выявлены резервы увеличения поступлений в федеральный бюджет в 2020 - 2021 годах от

приватизации пакетов акций АО «Электронные торги и безопасность»⁸, АО «Племенной форелеводческий завод «Адлер»⁹ и ОАО «Иркутская заводская конюшня с ипподромом»¹⁰ в общей сумме до 1 033,3 млн. рублей.

17.4.3. Сальдо по операциям с государственными запасами драгоценных металлов и драгоценных камней в 2021 – 2023 годах предусмотрено в объеме (-) 34,8 млрд. рублей в 2021 году и по (-) 7,0 млрд. рублей в 2022 и 2023 годах.

Поступления в 2021 году и в плановом периоде 2022 и 2023 годов согласно обоснованиям Гохрана России предусматриваются **только от реализации государственных запасов драгоценных камней** (мелкоразмерных алмазов, а также других низколиквидных видов ценностей, не представляющих интереса для длительного хранения в составе Госфонда России), реализация драгоценных металлов из Госфонда России не планируется.

Согласно расчетам, представленным Гохраном России в качестве обоснований показателя **«Выплаты на приобретение государственных запасов драгоценных металлов и драгоценных камней»**, в 2021 - 2023 годах ежегодно планируется приобретение драгоценных металлов, преимущественно **аффинированного золота, реализация которого в силу высокого инвестиционного потенциала может обеспечить оперативное финансирование дефицита федерального бюджета при возникающей необходимости**. При этом Гохраном России указано, что конкретные виды ценностей, планируемых к приобретению, будут определены Правительством Российской Федерации в установленном порядке с учетом целесообразности их приобретения в Госфонд России и предложений на рынке.

Дополнительно рассматривается **возможность выкупа в 2021 году алмазного сырья** у АК «Алроса» (ПАО) в Госфонд России в целях минимизации негативных последствий, связанных с распространением в 2020 году новой коронавирусной инфекции, и поддержки АК «Алроса» (ПАО). При этом **расчеты и обоснование** суммы, а также ассортимент предлагаемого алмазного сырья **отсутствуют**.

При этом задачей Гохрана России является реализация низколиквидных видов ценностей, в том числе мелкоразмерных алмазов в связи с угрозой замещения их синтетическими камнями и последующим обесцениванием природных алмазов соответствующих размерно-весовых групп. Таким образом, пополнение Госфонда России

⁸ Распоряжение Правительства Российской Федерации от 21 февраля 2020 г. № 378-р.

⁹ Распоряжение Правительства Российской Федерации от 31 августа 2020 г. № 2211-р, включен в раздел I прогнозного прогнозного плана (программы) приватизации, утвержденного распоряжением Правительства Российской Федерации № 3260-р.

¹⁰ Проект распоряжения Правительства Российской Федерации об условиях приватизации акций в настоящее время подготовлен и находится на рассмотрении в Минфине России.

алмазным сырьем создает риск увеличения государственных запасов драгоценными камнями низкой ликвидности.

17.4.4. Формирование проекта Программы государственных гарантий Российской Федерации в валюте Российской Федерации на 2021 год и на плановый период 2022 и 2023 годов осуществлялось в соответствии с Порядком формирования проектов программ государственных гарантий Российской Федерации¹¹ (далее – Порядок № 405).

В соответствии с пунктами 1 и 8 Порядка № 405 подготовка Минфином России проектов программ государственных гарантии Российской Федерации на очередной финансовый год и плановый период в части перечня подлежащих предоставлению государственных гарантий осуществляется на основании предложений заинтересованных федеральных органов исполнительной власти, а также поручений Президента Российской Федерации, Правительства Российской Федерации, Правительственной комиссии по бюджетным проектировкам на очередной финансовый год и плановый период, Военно-промышленной комиссии Российской Федерации, Правительственной комиссии по экономическому развитию и интеграции и других уполномоченных органов.

В соответствии с проектом Программы государственных гарантий Российской Федерации в валюте Российской Федерации на 2021 год и на плановый период 2022 и 2023 годов (приложение 36 к законопроекту) предоставление государственных гарантий Российской Федерации в валюте Российской Федерации предусматривается в 2021 – 2023 годах в объеме 30 000,0 млн. рублей ежегодно.

В соответствии с пунктом 10 Порядка № 405 определение предельного объема бюджетных ассигнований на очередной финансовый год и плановый период, предусматриваемых на исполнение государственных гарантий по возможным гарантийным случаям, осуществляется **исходя из фактических объемов и сроков обязательств принципалов**, обеспеченных действующими на дату, по состоянию на которую осуществляется расчет, государственными гарантиями, с учетом заключений об оценке вероятности наступления соответствующих гарантийных случаев, подготовленных государственной корпорацией развития «ВЭБ.РФ».

Также указанным пунктом Порядка установлено, что исходя из результатов указанной оценки к максимально возможной в соответствующем году сумме платежей по государственной гарантии применяются **понижающие коэффициенты**.

Бюджетные ассигнования на исполнение государственных гарантий Российской Федерации по возможным гарантийным случаям утверждаются пунктами 1 и 2 части 13 статьи 6 законопроекта (представлены в следующей таблице).

¹¹ Утвержден приказом Минфина России от 31 мая 2017 г. № 405 (с изменениями).

(млрд. рублей)

	2021				2022				2023
	№ 380-ФЗ (с изменениями)	Законо-проект	Отклонение		№ 380-ФЗ (с изменениями)	Законо-проект	Отклонение		Законо-проект
За счет источников финансирования дефицита федерального бюджета	36 757,1	56 108,6	19 351,5	52,6%	11 742,9	15 480,6	3 737,7	31,8 %	26 354,8
За счет расходов федерального бюджета	7 781,5	1 926,1	-5 855,4	в 4 раза	22 109,2	11 396,1	-10 713,1	в 1,9 раза	8 413,0

Предусмотренные законопроектом объемы бюджетных ассигнований на 2021 и 2022 годы за счет источников финансирования дефицита федерального бюджета превышают показатели Федерального закона № 380-ФЗ (с изменениями) на 52,6 % и на 31,8 %, соответственно, при этом за счет расходов федерального бюджета - в 4 раза и в 1,9 раза, соответственно, меньше показателей Федерального закона № 380-ФЗ (с изменениями).

Согласно пояснительной записке к законопроекту расчет указанных показателей осуществлен исходя из объемов и сроков обязательств принципалов, обеспеченных действующими на 1 августа 2020 года государственными гарантиями Российской Федерации.

В ходе экспертно-аналитического мероприятия по представленным учетным материалам государственной корпорации развития «ВЭБ.РФ»¹² выборочно проанализированы объемы обязательств принципалов на 2021 – 2023 годы, исходя из которых рассчитаны бюджетные ассигнования на исполнение государственных гарантий за счет расходов федерального бюджета и за счет источников финансирования дефицита федерального бюджета, и отклонений не выявлено.

Анализ фактического использования бюджетных ассигнований, предусмотренных на исполнение государственных гарантий по возможным гарантийным случаям, показал, что в 2016 году исполнены обязательства гаранта (Минфин России) в сумме 133,8 млн. рублей за счет источников финансирования дефицита федерального бюджета, что составило 1,7 % планового показателя, предусмотренного Федеральным законом от 14 декабря 2015 г. № 359-ФЗ «О федеральном бюджете на 2016 год». Исполнение государственных гарантий Российской Федерации в 2014 – 2015, 2017 – 2019 годах и январе – августе 2020 года не осуществлялось.

17.4.5. Предоставление бюджетных кредитов за счет средств целевых иностранных кредитов в 2021 - 2023 годах не планируется.

Объем поступлений средств от юридических лиц, субъектов Российской

¹² Форма 04-04-37-ФЗ «График исполнения обязательств, обеспеченных государственными гарантиями Российской Федерации (по состоянию на 01.08.2020 г.)».

Федерации, муниципальных образований **в счет погашения основного долга по кредитам**, предоставленным Российской Федерацией за счет связанных кредитов иностранных государств, а также по кредитам, предоставленным Российской Федерацией за счет кредитов международных финансовых организаций, **в соответствии с методикой прогнозирования** поступлений по источникам финансирования дефицита федерального бюджета **рассчитан в соответствии с графиками платежей, определенными условиями соглашений (договоров)**. В объем поступлений **не включаются** суммы платежей по долговым обязательствам заемщиков, имеющих **просроченную задолженность**.

При расчете прогнозных поступлений по обязательствам перед Российской Федерацией, выраженным в иностранной валюте, применяются курсы иностранных валют в соответствии с показателями базового варианта прогноза социально-экономического развития Российской Федерации, если иное не установлено условиями соответствующих соглашений (договоров).

Возврат бюджетных кредитов, предоставленных внутри страны **за счет средств целевых иностранных кредитов**, в соответствии с расчетом внутренних источников на **2021 год** прогнозируется в сумме **684,9 млн. рублей**, на **2022 год** – **687,5 млн. рублей**, на **2023 год** – **780,1 млн. рублей**. По состоянию на 1 сентября 2020 года исполнение составило 24,5 % ожидаемой оценки поступления в 2020 году (обусловлено графиками платежей на декабрь), или 183,3 млн. рублей.

17.4.6. Аналогичный порядок в соответствии с методикой прогнозирования поступлений по источникам финансирования дефицита федерального бюджета применяется для расчета прогнозных значений поступлений в **погашение основного долга по прочим бюджетным кредитам**.

В соответствии с графиками платежей возврат составит: в 2021 году – 30,1 млн. долларов США и 178,2 млн. рублей, в 2022 году – 30,1 млн. долларов США и 178,2 млн. рублей, в 2023 году – 30,8 млн. долларов США и 178,2 млн. рублей. Соответственно, поступление прогнозируются: на 2021 год - в сумме 2 164,1 млн. рублей, на 2022 год - 2 181,7 млн. рублей, на 2023 год - 2 224,5 млн. рублей.

Динамика исполнения показателя «Возврат прочих бюджетных кредитов (ссуд), предоставленных федеральным бюджетом внутри страны» в 2015 – 2019 годах представлена в таблице 7 приложения к подразделу 17 Заключения.

Анализ показал ежегодное **перевыполнение** утвержденных показателей в 2015 – 2019 годах.

17.4.7. Согласно законопроекту **возврат бюджетных кредитов**, предоставленных

из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации, предусмотрен в 2021 году в объеме 51 509,6 млн. рублей, в 2022 году – 55 579,9 млн. рублей, в 2023 году – 43 053,7 млн. рублей.

Прогноз поступлений сумм основного долга по бюджетным кредитам в соответствии с порядком расчета поступлений по источникам финансирования дефицита федерального бюджета производится **на основании соглашений (дополнительных соглашений) о предоставлении бюджетам субъектов Российской Федерации из федерального бюджета бюджетных кредитов.**

В соответствии с Правилами проведения в 2017 году реструктуризации обязательств (задолженности) субъектов Российской Федерации перед Российской Федерацией по бюджетным кредитам, утвержденными постановлением Правительства Российской Федерации от 13 декабря 2017 г. № 1531 «О проведении в 2017 году реструктуризации обязательств (задолженности) субъектов Российской Федерации перед Российской Федерацией по бюджетным кредитам», с учетом изменений, утвержденных постановлением Правительства Российской Федерации от 30 апреля 2020 г. № 619 «О внесении изменений в некоторые акты Правительства Российской Федерации», **период погашения** реструктурированной задолженности по бюджетному кредиту **подлежит продлению на основании обращения высшего должностного лица субъекта Российской Федерации (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации) в 2020 году до 2029 года включительно со следующими сроками погашения: в 2020 году - в размере 0 % суммы задолженности, в 2021 - 2024 годах - в размере 5 % суммы задолженности ежегодно, в 2025 - 2029 годах ежегодно равными долями от остатка суммы задолженности с возможностью ее досрочного погашения.** Указанное обращение должно было быть представлено в Минфин России не позднее 1 июля 2020 года.

В соответствии с информацией Минфина России по состоянию на 8 сентября 2020 года **работа по рассмотрению обращений** субъектов Российской Федерации о продлении периода погашения реструктурированных обязательств, а также по заключению дополнительных соглашений, предусматривающих изменение графика погашения задолженности по бюджетным кредитам, **не завершена. Подтвердить объем погашения бюджетных кредитов бюджетами субъектов Российской Федерации в 2021 – 2023 годах, учтенный в законопроекте, не представляется возможным.**

17.4.8. В соответствии с пунктом 1 статьи 15 законопроекта на осуществление в 2021 – 2023 годах **компенсационных выплат по гарантированным сбережениям граждан Российской Федерации** предусматривается по **5,5 млрд. рублей** ежегодно, то

есть на уровне показателей 2016 - 2020 годов.

При этом согласно расчету по статьям классификации источников финансирования дефицита федерального бюджета на 2021 год и на плановый период 2022 и 2023 годов, представленному одновременно с законопроектом в составе документов и материалов, бюджетные ассигнования запланированы Минфину России и Федеральному казначейству.

Минфином России ПАО «Сбербанк России» и ПАО СК «Росгосстрах» были проинформированы о том, что в рамках работы по формированию проекта федерального закона «О федеральном бюджете на 2021 год и на плановый период 2022 и 2023 годов» в 2021 - 2023 годах планируется предусмотреть гражданам Российской Федерации выплату компенсации в 3-кратном (2-кратном) размере остатка вкладов (взносов) в ПАО «Сбербанк России» и в ПАО СК «Росгосстрах» аналогично выплатам, осуществляемым в 2020 году.

В рамках формирования законопроекта ПАО «Сбербанк России» в Минфин России направлены экспертные прогнозы предполагаемого объема средств, необходимых для осуществления компенсационных выплат по вкладам в 2020 - 2023 годах, в разрезе категорий граждан при условии неизменности кратности, предполагаемого объема средств, необходимых для осуществления выкупа ценных бумаг СССР в 2019 - 2022 годах, предполагаемого объема средств, необходимых для погашения задолженности по специальным (рублевым) счетам в 2020 - 2023 годах, а также экспертный прогноз предполагаемых затрат ПАО «Сбербанк России», связанных с проведением компенсационных выплат по вкладам, внесенным в банк на территории Российской Федерации в период до 20 июня 1991 года, и выкупом ценных бумаг СССР, за 2020 - 2023 годы, приведенные в таблицах 6 - 9 приложения к подразделу 17 Заключения.

Сопоставление прогнозируемого объема бюджетных ассигнований, необходимых для осуществления компенсационных выплат в 2021 году и плановом периоде 2022 и 2023 годов, представленного ПАО «Сбербанк России» в Минфин России, и предусмотренных законопроектом объемов бюджетных ассигнований на эти цели приведено в таблице 10 приложения к подразделу 17 Заключения.

Таким образом, отклонение прогнозных значений ПАО «Сбербанк России» от предусмотренного законопроектом объема бюджетных ассигнований составило (-) 1 957,1 млн. рублей, или 39,1 % на 2021 год, (-) 2 163,1 млн. рублей, или 43,3 % на 2022 год и (-) 2 342,1 млн. рублей, или 46,8 % на 2023 год.

В рамках формирования законопроекта ПАО СК «Росгосстрах» в Минфин России направлены прогноз объема средств на осуществление компенсационных выплат в 2021 - 2023 годах в разрезе категорий граждан, а также информация об ожидаемых затратах

ПАО СК «Росгосстрах», связанных с осуществлением этих выплат, приведенные в таблицах 11 - 12 приложения к подразделу 17 Заключения.

Сопоставление прогнозируемого объема бюджетных ассигнований, необходимых для осуществления компенсационных выплат в 2021 году и плановом периоде 2022 и 2023 годов, представленного ПАО СК «Росгосстрах» в Минфин России, и предусмотренных законопроектом объемов бюджетных ассигнований на выплату ПАО СК «Росгосстрах» компенсаций по вкладам (взносам) в организациях государственного страхования приведено в таблице 13 приложения к подразделу 17 Заключения.

Таким образом, ежегодное отклонение прогнозных значений ПАО СК «Росгосстрах» от предусмотренного законопроектом объема бюджетных ассигнований составило (-) 400,0 млн. рублей, или 80 % ежегодно.

В июле 2020 года ПАО СК «Росгосстрах» направило в Федеральное казначейство прогноз объема компенсационных выплат по вкладам (взносам) в организациях государственного страхования на 2021 - 2023 годы в разрезе категорий граждан исходя из ежегодной суммы прогноза 500,0 млн. рублей, приведенный в таблице 14 приложения к подразделу 17 Заключения.

ПАО СК «Росгосстрах» также проинформировало Федеральное казначейство, что объем компенсационных выплат на 2021 - 2023 годы не достигнет прогнозируемой суммы, отраженной в письме Федерального казначейства, и составит на 2021 - 2023 годы не более 100,0 млн. рублей в связи с существенным снижением интереса граждан к получению компенсационных выплат.

Таким образом, прогноз объема компенсационных выплат по вкладам (взносам) в организациях государственного страхования на 2021 - 2023 годы в разрезе категорий граждан направлен ПАО СК «Росгосстрах» в Федеральное казначейство исходя из доведенного Минфином России ежегодного объема бюджетных ассигнований, запланированного в законопроекте.

17.5. Анализ источников внешнего финансирования дефицита федерального бюджета показывает следующее.

В соответствии с приложением 39 к законопроекту **источники внешнего финансирования дефицита федерального бюджета** на 2021 год предусмотрены в объеме **16,9 млрд. рублей**, на 2022 год – **(-) 143,8 млрд. рублей**, на 2023 год – **(-) 219,2 млрд. рублей**.

В прогнозируемом периоде источники внешнего финансирования дефицита федерального бюджета (далее – внешние источники) уменьшаются до отрицательных величин, в основном за счет погашения долга по еврооблигациям (по номинальной

стоимости): в 2022 году – 2 529,4 млн. долларов США; в 2023 году – 3 353,0 млн. долларов США, с учетом предполагаемого размещения на сумму по номинальной стоимости, эквивалентной 3 000,0 млн. долларов США. Кроме того, прогнозируемый объем предоставления государственных кредитов иностранным государствам в 2-3 раза превышает возврат кредитов иностранными заемщиками в федеральный бюджет.

Значительное изменение источников внешнего финансирования дефицита федерального бюджета в 2021 году в основном связано со значительным **уменьшением бюджетных ассигнований на погашение** государственных ценных бумаг Российской Федерации, номинальная стоимость которых указана в иностранной валюте.

Динамика источников внешнего финансирования дефицита федерального бюджета в 2019 – 2023 годах приведена в таблице 14 приложения к подразделу 17 Заключения.

В 2021 – 2023 годах государственные внешние заимствования Российской Федерации будут осуществляться путем выпуска и размещения на международном и российском рынках капитала **облигаций внешних облигационных займов Российской Федерации** и привлечения **средств займов международных финансовых организаций**.

Согласно приложению 37 к законопроекту (проект Программы государственных внешних заимствований Российской Федерации на 2021 год и на плановый период 2022 и 2023 годов (далее – проект Программы внешних заимствований) **привлечение заемных средств в иностранной валюте** в 2021 году составит **4 220,1 млн. долларов США**, в 2022 году – **3 235,0 млн. долларов США**, в 2023 году – **3 235,0 млн. долларов США**, что в рублевом эквиваленте **составляет 305,5 млрд. рублей, 236,5 млрд. рублей и 238,7 млрд. рублей** соответственно.

Доля государственных ценных бумаг Российской Федерации, номинальная стоимость которых указана в иностранной валюте, в общем объеме государственных внешних заимствований Российской Федерации, исчисленном в долларах США, **в 2021, 2022 и 2023 годах составит 71,1 %, 92,7 % и 92,7 % соответственно**.

17.5.2. Государственные ценные бумаги Российской Федерации, номинальная стоимость которых указана в иностранной валюте

17.5.2.1. Проектом Программы внешних заимствований на 2021 год и на плановый период 2022 и 2023 годов предусмотрены несвязанные (финансовые) заимствования путем **размещения государственных ценных бумаг Российской Федерации**, номинальная стоимость которых указана **в иностранной валюте**, со сроком до погашения 30 лет на международном и российском рынках капитала **в объеме, эквивалентном 3,0 млрд. долларов США ежегодно**, что в рублевом эквиваленте **составляет 217,2 млрд. рублей в 2021 году, 219,3 млрд. рублей в 2022 году и 221,4 млрд. рублей в 2023 году**.

Объемы несвязанных (финансовых) заимствований Российской Федерации предусматриваются законопроектом **на уровне планового показателя на 2020 год** (3,0 млрд. долларов США), установленного Федеральным законом № 380-ФЗ (с изменениями).

За истекший период 2020 года (по состоянию на 1 октября 2020 года) размещение государственных ценных бумаг Российской Федерации в иностранной валюте на международных рынках капитала Минфином России не осуществлялось.

По данным Минфина России, размещение еврооблигаций в октябре – декабре 2020 года запланировано в объеме, эквивалентном 3 000,0 млн. долларов США, или 213 600,0 млрд. рублей (при расчете по среднегодовому курсу в 2020 году 71,2 рубля за доллар США).

17.5.2.2. В соответствии с **частью 2 статьи 17 законопроекта** бюджетные ассигнования на **погашение** государственных ценных бумаг Российской Федерации, номинальная стоимость которых указана в иностранной валюте, предусмотрены: в 2021 году – в сумме **38 330,9 млн. рублей**, в 2022 году – в сумме **183 844,5 млн. рублей**, в 2023 году – в сумме **243 378,7 млн. рублей**, что составляет 529,4 млн. долларов США, 2 515,0 млн. долларов США и 3 297,8 млн. долларов США соответственно.

Бюджетные ассигнования федерального бюджета на погашение государственных ценных бумаг Российской Федерации в иностранной валюте **в 2021 году уменьшатся на 4 541,4 млн. долларов США, или на 342 943,8 млн. рублей**, по сравнению с 2020 годом, что обусловлено графиком погашения государственных ценных бумаг Российской Федерации, номинальная стоимость которых указана в иностранной валюте.

В 2021 году предусматриваются бюджетные ассигнования на частичное погашение облигаций выпуска № SK-0-СМ-128 («Россия-2030») на сумму 529,4 млн. долларов США, или 38 330,9 млн. рублей.

В 2022 году предусматриваются бюджетные ассигнования на погашение облигаций внешних облигационных займов Российской Федерации выпуска № 12840060V (размещен в 2012 году) в сумме 1 985,5 млн. долларов США, или 145 143,0 млн. рублей (номинальная сумма облигаций за вычетом дисконта, единовременное погашение); выпуска № SK-0-СМ-128 («Россия-2030») в сумме 529,4 млн. долларов США, или 38 701,5 млн. рублей (частичное погашение).

В 2023 году предусматриваются бюджетные ассигнования на погашение облигаций внешних облигационных займов Российской Федерации выпуска № 12840068V (размещен в 2013 году) в сумме 2 944,9 млн. долларов США, или 217 330,7 млн. рублей (номинальная сумма облигаций за вычетом дисконта, единовременное погашение); выпуска № SK-0-

СМ-128 («Россия-2030») в сумме 353,0 млн. долларов США, или 26 048,1 млн. рублей (частичное погашение).

17.5.3. В соответствии с методикой прогнозирования поступлений по источникам финансирования дефицита федерального бюджета прогнозные объемы использования займов формируются на основе предложений групп реализации проектов с учетом планов закупок товаров, работ и услуг по проектам МФО и условий соглашений о займах, заключенных между Российской Федерацией и МФО.

Согласно расчетам к законопроекту источники внешнего финансирования дефицита федерального бюджета в части кредитов иностранных государств и займов международных финансовых организаций (сальдо) предусмотрены на 2021 год в сумме 77,2 млрд. рублей, на 2022 год – 7,4 млрд. рублей, на 2023 год – 8,9 млрд. рублей.

Анализ проекта Программы внешних заимствований в части **получения Российской Федерацией кредитов иностранных государств и займов МФО представлен** в таблице 16 приложения к подразделу 17 Заключения.

В соответствии с проектом **Программы внешних заимствований** предусмотрено привлечение займов по 14 проектам, в том числе по 8 действующим и 6 новым проектам, в общей сумме 0,2 млрд. долларов США, а также кредиты, привлекаемые Российской Федерацией в иностранной валюте, на сумму 1,0 млрд. долларов США.

В соответствии с пунктом 7 постановления Правительства Российской Федерации от 28 января 2005 г. № 43 «О порядке работы с проектами, реализуемыми Российской Федерацией при участии международных финансовых организаций» в проект Программы включено 6 новых проектов. Следует отметить, что по всем 6 новым проектам (5 НБР и 1 АБИИ), включенным в проект Программы внешних заимствований, соглашения не подписаны, по одному проекту «Комплексное развитие территории и инфраструктуры малых исторических поселений, 2-й этап» в соответствии с распоряжением Правительства Российской Федерации от 10 августа 2020 г. № 2062-р проведены переговоры с НБР о привлечении займа для финансирования проекта (протокол переговоров подписан 18 августа 2020 года).

Прогнозные показатели государственного внешнего долга Российской Федерации по займам МФО на 1 января 2022 года составят 2,7 млрд. долларов США, на 1 января 2023 года – 2,9 млрд. долларов США, на 1 января 2024 года – 3,1 млрд. долларов США.

Таким образом, объем государственного внешнего долга Российской Федерации по займам МФО в период 2021 - 2023 годов имеет тенденцию к увеличению, что связано с планируемым привлечением займов для реализации новых проектов с участием Нового банка развития.

Бюджетные ассигнования федерального бюджета на погашение государственного внешнего долга Российской Федерации перед правительствами иностранных государств законопроектом предусмотрены на **2021 – 2023 годы в сумме 0,07 млрд. долларов США ежегодно** (в 2021 и 2022 годах – 5,1 млрд. рублей ежегодно).

17.5.4. Формирование проекта Программы государственных гарантий Российской Федерации в иностранной валюте на 2021 год и на плановый период 2022 и 2023 годов осуществлялось в соответствии с Порядком № 405.

Проектом Программы государственных гарантий Российской Федерации в иностранной валюте на 2021 год и на плановый период 2022 и 2023 годов предусматривается предоставление государственных гарантий Российской Федерации в иностранной валюте на 2021 год на сумму до **1,1 млрд. долларов США**, на **2022 – 2023 годы – до 0,6 млрд. долларов США ежегодно**.

Кроме того, **при формировании проекта Программы государственных гарантий Российской Федерации в иностранной валюте** на 2021 год и на плановый период 2022 и 2023 годов Минфином России **не учтены** направленные во исполнение поручения Правительства Российской Федерации от 28 февраля 2020 г. № ДГ-П13-1390 **предложения Минэкономразвития России** (письмо от 7 апреля 2020 г. № 11024-ВИ/Д12и) по формированию программы государственных гарантии Российской Федерации в иностранной валюте на 2021 год и на плановый период 2022 и 2023 годов в отношении предоставления ПАО «Силовые машины» в период 2021 – 2025 годов ежегодно государственных гарантии Российской Федерации по цели гарантирования на исполнение обязательств импортера промышленной продукции (товаров, работ, услуг) перед российским экспортером/банком-кредитором по оплате промышленной продукции (товаров, работ, услуг) либо по возврату кредита по оплате продукции для реализации проектов постройки электростанций (ТЭС и ГЭС) в сумме 1 500,0 млн. евро.

За январь – август 2020 года, по данным Государственной долговой книги Российской Федерации, предоставление государственных гарантий Российской Федерации в иностранной валюте не осуществлялось.

Согласно информации Минфина России¹³ до конца 2020 года будут предоставлены государственная гарантия на сумму до 1,36 млрд. долларов США в рамках поддержки экспорта российской сельскохозяйственной продукции в страну-стратегический партнер Российской Федерации¹⁴ и государственная гарантия на сумму до 3,25 млрд. долларов США в рамках финансирования строительства судов-газовозов для проекта

¹³ Письмо от 7 сентября 2020 г. № 04-05-15/1/77831.

¹⁴ Поручение Президента Российской Федерации от 4 марта 2020 г. № Пр-447.

«Арктик СПГ 2»¹⁵. Кроме того, согласно полученной Минфином России от АО «Рособоронэкспорт» и ПАО «Промсвязьбанк» информации в 2020 году не потребуется выдача государственных гарантий по обязательствам российских юридических лиц по внешнеторговым (экспортным) контрактам на поставку продукции военного назначения.

Следует отметить, что статья 14 законопроекта содержит норму, предусматривающую право Правительства Российской Федерации принять решение о внесении изменений в условия государственных гарантий Российской Федерации, предоставленных в иностранной валюте до 1 января 2021 года, в части возможности их исполнения в валюте Российской Федерации при наличии соответствующего волеизъявления бенефициара.

Согласно части 13 статьи 6 законопроекта и расчетам по статьям классификации источников финансирования дефицита федерального бюджета общий объем бюджетных ассигнований на исполнение государственных гарантий Российской Федерации для оказания поддержки экспорта промышленной продукции (товаров, работ, услуг) по возможным гарантийным случаям предусмотрен за счет источников финансирования дефицита федерального бюджета: на 2021 год в сумме (-) 4 540,4 млн. рублей (62,7 млн. долларов США), в 2022 году – (-) 2 895,7 млн. рублей (39,6 млн. долларов США), в 2023 году – (-) 8 578,4 млн. рублей (116,2 млн. долларов США).

Выплаты из федерального бюджета на исполнение обязательств по государственным гарантиям Российской Федерации в иностранной валюте в 2015 - 2019 годах и в январе - августе 2020 года не производились.

17.6. Фонд национального благосостояния (далее – ФНБ)

Федеральным законом от 3 ноября 2015 г. № 301-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с Федеральным законом «О федеральном бюджете на 2016 год» **действие нормы Бюджетного кодекса Российской Федерации, предусматривающей пополнение ФНБ за счет доходов от управления средствами фонда, приостановлено до 1 февраля 2024 года.**

В этой связи в законопроекте и в расчетах прогнозируемых объемов средств ФНБ на начало и конец 2021, 2022 и 2023 годов не учитываются доходы от управления средствами фонда, зачисление которых в федеральный бюджет прогнозируется в 2021 – 2023 годах.

17.6.1. Динамика средств ФНБ в 2018 – 2022 годах согласно расчету,

¹⁵ Протокол совещания у Заместителя Председателя Правительства Российской Федерации Ю.И.Борисова от 14 июля 2020 г. № ЮБ-П7-64пр.

представленному **в составе материалов и документов** вместе с законопроектом, приведена в подразделе 3 Заключения.

Динамика объема средств Стабилизационного фонда Российской Федерации, резервного фонда, Фонда национального благосостояния на конец соответствующего периода с 2004 года представлена на диаграмме 5 к подразделу 17 Заключения.

Анализ показывает, что в номинальном выражении **объем ФНБ к концу 2023 года увеличится на 1 026,9 млрд. рублей**, или на 8,25 %, по сравнению с ожидаемым объемом на конец 2020 года (12 447,5 млрд. рублей, или 11,6 % ВВП) и составит **13 474,4 млрд. рублей**, или 10,1 % ВВП, при этом объем средств ФНБ, **размещенных на счетах в Банке России**, к концу 2023 года увеличится на 1 055,7 млрд. рублей, или **на 12,9 %**, по сравнению с объемом указанных средств на конец 2020 года (8 197,0 млрд. рублей, или 7,7 % ВВП) и составит **9 252,7 млрд. рублей**, или 6,97 % ВВП.

В 2021 году прогнозируется увеличение объема ФНБ к концу года на 0,3 % до 12 487,3 млрд. рублей, в 2022 году – на 1,2 % до 12 638,2 млрд. рублей и в 2023 году – на 6,6 % до 13 474,4 млрд. рублей.

Изменение объемов ФНБ в 2021 – 2023 годах согласно указанным материалам предусмотрено за счет дополнительных нефтегазовых доходов (в 2023 году), курсовой разницы и использования средств фонда.

В условиях прогнозируемого ослабления номинального курса национальной валюты по средствам ФНБ в 2021 - 2023 годах предусмотрена **положительная курсовая разница**: в 2021 году в сумме 134,7 млрд. рублей, в 2022 году – 154,7 млрд. рублей, в 2023 году – 127,7 млрд. рублей.

Использование средств ФНБ в 2021 – 2023 годах планируется:

в **2021** году на **финансирование дефицита федерального бюджета** – 91,1 млрд. рублей, что соответствует прогнозируемому объему недополученных нефтегазовых доходов в 2021 году;

на софинансирование формирования пенсионных накоплений застрахованных лиц, уплативших дополнительные страховые взносы на накопительную пенсию, в сумме 3,8 млрд. рублей ежегодно.

В соответствии с Федеральным законом «О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации и установлении особенностей исполнения бюджетов бюджетной системы Российской Федерации в 2021 году», принятым Государственной Думой 30 сентября 2020 года и одобренным Советом Федерации 7 октября 2020 года, предполагается **продление на 2021 год** действующей в 2020 году **нормы** Федерального закона от 12 ноября 2019 г.

№ 367-ФЗ, предусматривающей возможность использования средств ФНБ сверх объема, предусмотренного федеральным законом о федеральном бюджете, в случае снижения цены на нефть ниже базового уровня до внесения соответствующих изменений в закон о бюджете. Объем использования средств ФНБ ограничивается 1 % ВВП, что оценивается в 1 155,3 млрд. рублей исходя из прогнозируемого объема ВВП на 2021 год.

В связи с образованием недополученных нефтегазовых доходов в 2020 году (оценка) и в 2021 году (прогноз) **пополнение ФНБ в 2021 и 2022 годах за счет дополнительных нефтегазовых доходов не предполагается.**

В 2023 году запланировано поступление в ФНБ средств в иностранной валюте в сумме, эквивалентной 712,3 млрд. рублей, приобретенной в 2022 году за счет дополнительных нефтегазовых доходов в сумме 702,7 млрд. рублей и положительной курсовой разницы 9,6 млрд. рублей.

17.6.2. Прогнозируемый объем средств ФНБ, размещенных на счетах в Банке России, на конец 2021, 2022 и 2023 годов согласно расчетам составит 7,1 %, 6,8 % и 6,97 % объема ВВП соответственно и **только на конец 2021 года предполагается превышение объема указанных средств уровня 7 % прогнозируемого на 2021 год объема ВВП**, указанного в законопроекте, что **делает возможным размещение средств ФНБ в иные финансовые активы** помимо финансирования начатых до 1 января 2018 года самокупаемых инфраструктурных проектов, перечень которых утвержден Правительством Российской Федерации, и начатых до 1 января 2018 года проектов государственной корпорации развития «ВЭБ.РФ», а также приобретения паев инвестиционных фондов, доверительное управление которых осуществляется управляющей компанией, действующей в соответствии с Федеральным законом «О Российском Фонде Прямых Инвестиций».

Анализ указанных объемов приведен в подразделе 3 Заключения.

17.6.3. В утвержденный распоряжением Правительства Российской Федерации от 5 ноября 2013 г. № 2044-р перечень самокупаемых инфраструктурных проектов, реализуемых юридическими лицами, в финансовые активы которых размещаются средства ФНБ на возвратной основе, включено **12 инфраструктурных проектов** с общим предельным объемом средств ФНБ, направляемых на финансирование проектов, в сумме **972,5 млрд. рублей.**

Информация об указанных проектах представлена в таблице 17 приложения к подразделу 17 Заключения.

Согласно расчету прогнозируемых доходов от управления средствами ФНБ на

2021 – 2023 годы, представленному в составе материалов и документов вместе с законопроектом, в 2020 - 2021 годах в соответствии с паспортом проекта «Центральная кольцевая автомобильная дорога (Московская область)» на финансирование указанного проекта предполагается направить часть свободного, то есть не размещенного в проекты, остатка средств ФНБ на субординированном депозите в Банке ВТБ (ПАО) с установлением до 2027 года льготного периода выплаты процентов по указанным средствам, в течение которого проценты начисляются, капитализируются, но не выплачиваются.

На 1 сентября 2020 года остаток средств ФНБ на субординированном депозите в Банке ВТБ (ПАО), не направленный на финансирование проектов, составлял 39,8 млрд. рублей.

По состоянию на 1 сентября 2020 года **объем направленных** на финансирование указанных инфраструктурных проектов средств составляет **622,1 млрд. рублей, или 64,0 %** предельного объема, **остаток** средств ФНБ, которые **могут быть направлены** в инфраструктурные проекты (финансирование которых было начато до 1 января 2018 года), составляет **184,8 млрд. рублей, или 19 %** предельного объема.

Финансирование иных проектов, включенных в перечень, утвержденный распоряжением Правительства Российской Федерации от 5 ноября 2013 г. № 2044-р, и финансирование которых не было начато до 1 января 2018 года, предполагается возможным в случае сохранения целесообразности их финансирования за счет средств ФНБ, актуализации паспортов проектов и в пределах превышения объема средств ФНБ, размещенных на счетах в Банке России, 7 % прогнозируемого объема ВВП.

17.6.4. В соответствии с Требованиями к финансовым активам, в которые могут размещаться средства Фонда национального благосостояния, утвержденными постановлением Правительства Российской Федерации от 19 января 2008 г. № 18, средства ФНБ в объеме до **300 млрд. рублей могут быть размещены на депозитах государственной корпорации развития «ВЭБ.РФ»** в целях финансирования его проектов в реальном секторе экономики, реализуемых российскими организациями.

По состоянию на 1 сентября 2020 года остаток средств ФНБ, размещенных на депозиты в государственной корпорации развития «ВЭБ.РФ», составил **62,7 млрд. рублей** (20,9 % от 300 млрд. рублей) **в целях финансирования 3 проектов государственной корпорации развития «ВЭБ.РФ»** (в соответствии с условиями заключенных депозитных договоров предельный объем средств ФНБ, подлежащих размещению на указанные депозиты, составляет 71,3 млрд. рублей).

17.6.5. Прогноз поступления доходов федерального бюджета на 2021 - 2023 годы от

управления средствами ФНБ в соответствии с законопроектом, а также оценка поступления доходов от управления средствами ФНБ за 2019 год представлены в таблице 18 приложения к подразделу 17 Заключения.

Доходы от управления средствами ФНБ запланированы по следующим размещениям средств ФНБ:

на счетах в иностранной валюте в Банке России;

на депозиты и субординированные депозиты в государственной корпорации развития «ВЭБ.РФ» и кредитных организациях;

в ценные бумаги российских эмитентов, связанные с реализацией самоокупаемых инфраструктурных проектов;

в обыкновенные акции ПАО «Сбербанк России»;

в привилегированные акции кредитных организаций.

По оценке Минфина России, доходы от управления средствами ФНБ в **2020 году** составят **278,7 млрд. рублей**.

Доходы от управления средствами ФНБ в 2021 году прогнозируются в сумме 211,8 млрд. рублей, что на 66,9 млрд. рублей, или на 24,0 %, меньше оценки поступлений в 2020 году; **в 2022 году** прогнозируются в сумме 266,3 млрд. рублей, что на 54,6 млрд. рублей, или на 25,8 %, **больше прогноза поступлений** указанных доходов в 2021 году; **в 2023 году** прогнозируются в сумме 306,2 млрд. рублей, что на 39,9 млрд. рублей, или на 15,0 %, **больше прогноза поступлений** указанных доходов в 2022 году.

В 2021 – 2023 годах прогнозируется **незначительное изменение доходов** от размещения средств ФНБ **на счетах в иностранной валюте в Банке России** по сравнению с оценкой поступлений в 2020 году.

В отношении доходов от размещения средств ФНБ **в разрешенные финансовые активы** (кроме счетов в Банке России) **в 2021 - 2023 годах** прогнозируются **значительные изменения** по сравнению с оценкой поступлений в 2020 году. Причины указанных изменений прогнозных доходов от управления средствами ФНБ представлены в таблице 18 приложения к подразделу 17 Заключения.

17.6.4.1. Динамика доходности от размещения средств Фонда национального благосостояния на счетах **в иностранной валюте в Банке России** в 2015 – 2023 годах по расчетам Минфина России представлена в таблице 18 приложения к подразделу 17 Заключения.

При расчете **доходов от размещения средств на счета в иностранной валюте в Банке России** применены **одинаковые прогнозные ставки процента на 2021 – 2023 годы**.

На 2021 - 2023 годы средневзвешенная прогнозная ставка, выраженная в корзине разрешенных иностранных валют (45 % – доллары США, 45 % – евро и 10 % – фунты стерлингов), составляет 0,19 % годовых и находится значительно ниже значения доходности, выраженной в корзине разрешенных иностранных валют, по указанным счетам за 2019 год.

17.6.4.2. Доходность от приобретенных за счет средств ФНБ ценных бумаг российских эмитентов, связанных с реализацией инфраструктурных проектов, привилегированных акций кредитных и иных организаций, а также процентные ставки по депозитам и субординированным депозитам в кредитных организациях и в государственной корпорации развития «ВЭБ.РФ», на которых размещены средства ФНБ, по расчетам Минфина России, представлены в таблице 20 приложения к подразделу 17 Заключения.

Условия размещения средств ФНБ в ценные бумаги российских эмитентов, осуществляющих реализацию самоокупаемых инфраструктурных проектов, предусматривают уплату по ставке «инфляция + 1%» купонных доходов по облигациям, номинированным в рублях, и процентов по субординированным депозитам в Банке ВТБ (ПАО) и Банке ГПБ (АО). При этом в соответствии с Требованиями к финансовым активам, в которые могут размещаться средства Фонда национального благосостояния, утвержденными постановлением Правительства Российской Федерации от 19 января 2008 г. № 18, выплаты дохода по субординированным депозитам в российских кредитных организациях в российских рублях должны обеспечивать доходность не ниже минимального из двух значений:

значения индекса потребительских цен на товары и услуги в Российской Федерации, рассчитанного федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере официального статистического учета, формированию официальной статистической информации о социальных, экономических, демографических, экологических и других общественных процессах в Российской Федерации за последний календарный год, предшествующий началу периода начисления процентного дохода, за который осуществлена официальная публикация указанным органом исполнительной власти, увеличенного на один процентный пункт;

процентной ставки, установленной Центральным банком Российской Федерации при проведении депозитных операций по фиксированным процентным ставкам.

Согласно прогнозу социально-экономического развития Российской Федерации на 2021 год и на плановый период 2022 и 2023 годов инфляция прогнозируется: на конец

2020 года - на уровне 3,8 %, на конец 2021 года – 3,7 %, на конец 2022 года – 4,0 % и на конец 2023 года – 4,0 %. Таким образом, в связи с прогнозируемым ростом уровня инфляции в Российской Федерации (в 2019 году уровень инфляции составил 3,0 % годовых) доходность по облигациям российских эмитентов, связанным с реализацией самоокупаемых инфраструктурных проектов и номинированным в российских рублях, и процентная ставка по субординированным депозитам в кредитных организациях будут увеличиваться (с небольшим снижением в 2022 году по сравнению с 2021 годом).

При этом фактором, который оказывает влияние на увеличение доходов от размещения средств ФНБ в финансовые активы в иностранных валютах, является прогнозируемое ослабление курса рубля в базовом сценарии (с средним за период) с 71,2 рубля за доллар США в 2020 году до 72,4 рубля за доллар США в 2021 году, до 73,1 рубля за доллар США в 2022 году и до 73,8 рубля за доллар США в 2023 году.

18. Государственный долг Российской Федерации и расходы на его обслуживание, внешние долговые требования Российской Федерации

18.1. Государственный долг Российской Федерации в 2021 году согласно законопроекту по сравнению с ожидаемым показателем 2020 года увеличится с **20 398,6 млрд. рублей (19,1 % ВВП)** до **23 552,8 млрд. рублей (20,4 % ВВП)**, или на 3 154,2 млрд. рублей (на 15,5 %), в 2022 году – до **25 883,9 млрд. рублей (20,8 % ВВП)**, или на 5 485,30 млрд. рублей (на 26,9 %), в 2023 году – до **28 407,4 млрд. рублей (21,4 % ВВП)**, или на 8 008,8 млрд. рублей (на 39,3 %).

Динамика государственного долга в 2018 – 2023 годах (на конец года) представлена в таблице 1 приложения к подразделу 18 Заключения.

В соответствии с законопроектом в общем объеме государственного долга Российской Федерации в 2021 - 2023 годах будет преобладать государственный внутренний долг Российской Федерации в связи с преимущественным выпуском государственных ценных бумаг Российской Федерации, выраженных в валюте Российской Федерации.

Анализ приведенных данных показывает, что в 2021 - 2023 годах по сравнению с 2020 годом наряду с увеличением абсолютного объема **государственного долга Российской Федерации** увеличивается его отношение к ВВП: с 19,1 % в 2020 году до 21,4 % в 2023 году.

При этом **доля государственного внутреннего долга** в совокупном объеме государственного долга в 2021 - 2023 годах будет увеличиваться и составит 77,8 %, 79,3 % и 80,8 %, **доля государственного внешнего долга** снижаться и составит 22,2 %, 20,7 % и 19,2 % соответственно.

Объем государственного **внутреннего долга** Российской Федерации по сравнению с ожидаемым показателем 2020 года увеличится с 15 492,70 млрд. рублей до 22 946,9 млрд. рублей в 2023 году, или на 7 454,20 млрд. рублей (на 48,1 %). Прогнозируется увеличение объема государственного **внешнего долга** Российской Федерации с 4 905,9 млрд. рублей в 2020 году до 5 460,5 млрд. рублей в 2023 году, или на 554,6 млрд. рублей (на 11,3 %).

Проектом паспорта государственной программы Российской Федерации «Управление государственными финансами и регулирование финансовых рынков» значение целевого показателя «Государственный долг Российской Федерации по отношению к валовому внутреннему продукту, не более» предусматривается в размере 20 % в 2021 - 2023 годах. Вместе с тем объем государственного долга Российской

Федерации в предстоящем периоде прогнозируется на уровне от 20,4 % ВВП в 2021 году до 21,4 % ВВП в 2023 году.

Данные об изменении объема государственного долга в 2012 – 2023 годах представлены на диаграмме 1 приложения к подразделу 18 Заключения.

Анализ показателей долговой устойчивости в целях определения безопасных уровней объемов и структуры государственного долга в мировой практике приведен в разделе 3 Заключения.

18.2. Динамика объема и структуры государственного внутреннего долга (по состоянию на конец года) в 2020 – 2023 годах представлена в таблице 3 приложения к подразделу 18 Заключения.

Анализ приведенных данных показывает, что рост государственного внутреннего долга в основном обусловлен увеличением долга по государственным ценным бумагам, номинальная стоимость которых указана в валюте Российской Федерации. При этом в 2021 году доля долга по государственным ценным бумагам в объеме государственного внутреннего долга увеличится по сравнению с оценкой 2020 года с 90,0 % до 91,4 %, в плановом периоде 2022 – 2023 годов увеличится до 92,2 % и 92,9 % соответственно, по государственным гарантиям – уменьшится с 10,0 % до 8,6 % в 2021 году, в плановом периоде 2022 – 2023 годов уменьшится до 7,8 % и 7,1 % соответственно.

Объем государственного внутреннего долга Российской Федерации, выраженного в государственных ценных бумагах, в 2021 году составит 16 742,9 млрд. рублей, что на 5 584,8 млрд. рублей, или на 50,1 %, больше, чем в 2020 году (на 2 792,6 млрд. рублей, или на 20,0 %, больше оценки 2020 года), и на 7 411,5 млрд. рублей, или на 79,4 %, больше, чем в 2019 году. За 2021 – 2023 годы он увеличится по сравнению с оценкой исполнения 2020 года на 7 364,2 млрд. рублей, или в 1,5 раза, и к концу 2023 года составит 21 314,6 млрд. рублей, что связано с ростом **объемов государственных внутренних заимствований Российской Федерации за счет **размещения государственных ценных бумаг** Российской Федерации.**

18.2.1. Частью 3 статьи 13 законопроекта установлен верхний предел государственного внутреннего долга Российской Федерации по государственным гарантиям Российской Федерации в валюте Российской Федерации на 1 января 2022 года в сумме 1 572,3 млрд. рублей, на 1 января 2023 года в сумме 1 602,3 млрд. рублей и на 1 января 2024 года в сумме 1 632,3 млрд. рублей (по состоянию на 1 января 2021 года,

по оценке Минфина России, составит 1 542,3 млн. рублей).

Рост с 1 января 2022 года по 1 января 2024 года верхнего предела государственного внутреннего долга Российской Федерации по государственным гарантиям на 3,8 % связан с ежегодным увеличением на 30 000,0 млн. рублей объемов гарантийной поддержки, то есть на уровне 2019 года, с той же целью гарантирования.

Проектом Программы государственных гарантий Российской Федерации в валюте Российской Федерации на 2021 – 2023 годы предусмотрена **только одна цель гарантирования** – по кредитам либо облигационным займам, привлекаемым юридическими лицами на **цели, установленные Правительством Российской Федерации.**

Расчеты и обоснования расчетов объемов предоставления государственных гарантий по цели гарантирования по проекту Программы государственных гарантий Российской Федерации в валюте Российской Федерации на 2021 - 2023 годов в законопроекте, пояснительной записке и материалах к законопроекту **отсутствуют.**

18.3. Объемы государственного внешнего долга Российской Федерации в 2020 - 2023 годах в разрезе видов долговых обязательств, предусматриваемые законопроектом, представлены в таблице 3¹ приложения к подразделу 18 Заключения.

В соответствии со статьей 1 законопроекта **верхний предел государственного внешнего долга Российской Федерации по состоянию на 1 января 2022 года** предусматривается в сумме **72,0 млрд. долларов США, или 61,0 млрд. евро**, что на 7,6 млрд. долларов США (на 11,8 %), или на 4,6 млрд. евро (на 8,2 %), больше верхнего предела внешнего долга по состоянию на 1 января 2021 года, установленного Федеральным законом № 380-ФЗ с изменениями (64,4 млрд. долларов США, или 56,4 млрд. евро), на 1 января 2023 года – **73,2 млрд. долларов США, или 61,0 млрд. евро**, на 1 января 2024 года – **73,6 млрд. долларов США, или 60,9 млрд. евро.**

При расчете прогнозных объемов государственного внешнего долга Российской Федерации на **1 января 2022, 2023 и 2024 годов** Минфином России **использованы** следующие прогнозные курсы валют на **декабрь 2021, 2022 и 2023 годов соответственно**, указанные в прогнозе социально-экономического развития Российской Федерации на 2021 год и плановый период 2022 и 2023 годов: **72,8 рубля за доллар США** для расчета долга на 1 января 2022 года; **73,3 рубля за доллар США** для расчета долга на 1 января 2023 года; **74,2 рубля за доллар США** для расчета долга на 1 января 2024 года. Для пересчета в доллары сумм долга, выраженного в евро, использованы следующие курсы: **1,18 доллара США за евро, 1,20 доллара США за евро и 1,21 доллара США за**

¹ В таблице и далее по тексту применено единообразное округление всех показателей.

евро соответственно.

Доля долга по государственным ценным бумагам Российской Федерации, номинальная стоимость которых указана в иностранной валюте, в общем объеме государственного внешнего долга Российской Федерации **снизится с 57,5 % на 1 января 2021 года до 56,2 % на 1 января 2024 года.**

Доля долга по государственным гарантиям Российской Федерации в иностранной валюте незначительно уменьшится с 39,7 % на 1 января 2021 года до 39,4 % на 1 января 2024 года.

Доля долга по кредитам правительств иностранных государств и займам МФО, а также прочей задолженности, учитываемой в составе государственного внешнего долга Российской Федерации, увеличится (с 2,8 % до 4,4 %).

18.3.1. Государственный внешний долг Российской Федерации по облигациям внешних облигационных займов Российской Федерации (далее также – еврооблигации) по состоянию на 1 января 2020 года составил 40 660,7 млн. долларов США, или 2 517 129,0 млн. рублей.

Прогнозные объемы долга по облигациям внешних облигационных займов Российской Федерации предусматриваются законопроектом в соответствии с условиями выпуска размещенных еврооблигаций, а также с учетом предполагаемого размещения еврооблигаций в 2020, 2021, 2022 и 2023 годах на сумму по номинальной стоимости, эквивалентную 3 000,0 млн. долларов США ежегодно.

Погашение долга по еврооблигациям (по номинальной стоимости) предусматривается в следующих суммах: в 2021 году – 529,4 млн. долларов США; в 2022 году – 2 529,4 млн. долларов США; в 2023 году – 3 353,0 млн. долларов США.

В 2022 году будут единовременно погашены облигации выпуска № 12840060V на сумму 2 000,0 млн. долларов США, в 2023 году - облигации выпуска № 12840068V на сумму 3 000,0 млн. долларов США. Кроме того, в 2021 – 2023 годах будет осуществляться частичное погашение облигаций выпуска № SK-0-CM-128 (с окончательной датой погашения облигаций в 2030 году) в следующих суммах: в 2021 и 2022 годах – 529,4 млн. долларов США ежегодно, в 2023 году – 353,0 млн. долларов США.

Таким образом, в 2022 году долг по еврооблигациям увеличится по сравнению с 2021 годом на 505,6 млн. долларов США (1,2 %), или на 57 653,2 млн. рублей (1,9 %), в 2023 году уменьшится по сравнению с 2022 годом на 335,5 млн. долларов США (0,8 %), при этом в рублевом эквиваленте увеличится на 12 635,3 млн. рублей (0,4 %).

Государственный внешний долг Российской Федерации по облигациям внутреннего государственного валютного облигационного займа (далее – ОВГВЗ)

V серии на 1 сентября 2020 года составил **2,7 млн. долларов США**. По предварительной оценке, на 1 января 2021 года долг по ОВГВЗ составит 2,7 млн. долларов США, или 197,0 млн. рублей.

На 1 января 2022 года долг по ОВГВЗ **не прогнозируется в связи с истечением в 2021 году периода предъявления претензий** к оплате облигаций и купонов по ОВГВЗ V серии, установленного постановлением Совета Министров – Правительства Российской Федерации от 15 марта 1993 г. № 222 «Об утверждении условий выпуска внутреннего государственного валютного облигационного займа».

Частью 6 статьи 14 законопроекта установлено, что **Правительство Российской Федерации вправе в 2021 году принимать решения о списании государственного внешнего долга** Российской Федерации **по государственным займам**, осуществленным путем выпуска от имени Российской Федерации ценных бумаг, номинальная стоимость которых указана в иностранной валюте и **по которым истек срок исковой давности**, установленный законодательством Российской Федерации.

Приложением № 1 к пояснительной записке к Законопроекту отмечено, что **во избежание необоснованного учета** обязательств по облигациям внутреннего государственного валютного займа в составе государственного внешнего долга Российской Федерации по состоянию на 1 января 2022 года **указанное списание необходимо осуществить до 31 декабря 2021 года**. В этой связи законопроектом предлагается наделить Правительство Российской Федерации в 2021 году соответствующим полномочием.

18.3.2. Государственный внешний долг Российской Федерации по займам международных финансовых организаций по состоянию на 1 января 2020 года составил **492,1 млн. долларов США**, или **30 460,9 млн. рублей**.

В соответствии с проектом Программы в 2021 году предусмотрено привлечение займов по 14 проектам, в том числе по 8 действующим проектам и 6 новым проектам, в общей сумме 220,1 млн. долларов США, также кредиты, привлекаемые Российской Федерацией в иностранной валюте на сумму 1 000,0 млн. долларов США. По предварительной оценке на 1 января 2021 года долг по займам МФО составит 1 512,3 млн. долларов США, или 110 400,6 млн. рублей.

Прогнозные показатели государственного внешнего долга Российской Федерации по займам МФО **на 1 января 2022 года** составят 2 684,1 млн. долларов США, или 195 401,4 млн. рублей, **на 1 января 2023 года** составит 2 891,8 млн. долларов США, или 211 967,7 млн. рублей, **на 1 января 2024 года** составят 3 100,7 млн. долларов США, или 230 071,8 млн. рублей.

Таким образом, **объем государственного внешнего долга Российской Федерации по займам МФО** в период 2021 - 2023 годов **имеет тенденцию к увеличению**, что связано с планируемым привлечением займов для реализации новых проектов с участием Нового банка развития.

18.3.3. Государственный внешний долг Российской Федерации по кредитам правительств иностранных государств по состоянию на 1 января 2020 года составил 419,5 млн. долларов США, или 25 967,5 млн. рублей. Графиком платежей предусмотрено **ежегодное погашение в 2020 – 2023 годах основной суммы долга в размере 69,9 млн. долларов США**. Таким образом, государственный внешний долг по кредитам правительств иностранных государств составит: **на 1 января 2021 года – 349,5 млн. долларов США, или 25 515,1 млн. рублей; на 1 января 2022 года – 279,6 млн. долларов США, или 20 353,0 млн. рублей; на 1 января 2023 года – 209,6 млн. долларов США, или 15 365,7 млн. рублей; на 1 января 2024 года – 139,7 млн. долларов США, или 10 364,3 млн. рублей.**

18.3.4. Проектом Программы государственных гарантий Российской Федерации в иностранной валюте на 2021 год и на плановый период 2022 и 2023 годов предусматривается предоставление государственных гарантий Российской Федерации в иностранной валюте на 2021 год на сумму до 1,1 млрд. долларов США, на 2022 – 2023 годы – до 0,6 млрд. долларов США ежегодно.

Верхний предел государственного внешнего долга Российской Федерации по государственным гарантиям Российской Федерации в иностранной валюте по состоянию на 1 января 2021 года составит 26,7 млрд. долларов США.

Верхний предел государственного внешнего долга Российской Федерации по государственным гарантиям Российской Федерации в иностранной валюте с учетом прироста обязательств в соответствии с Программой государственных гарантий Российской Федерации в иностранной валюте на 2020 год и на плановый период 2021 и 2022 годов и проектом Программы государственных гарантий Российской Федерации в иностранной валюте на 2021 год и на плановый период 2022 и 2023 годов, а также с учетом фактически имеющих у принципала обязательств, обеспеченных государственной гарантией Российской Федерации в иностранной валюте по состоянию на 1 августа 2020 года, составит: на 1 января 2022 года - 27,8 млрд. долларов США, или 23,6 млрд. евро, на 1 января 2023 года - 28,4 млрд. долларов США, или 23,7 млрд. евро, и на 1 января 2024 года - 29,0 млрд. долларов США, или 24,0 млрд. евро, что соответствует показателям, установленным пунктом 2 статьи 14 законопроекта.

18.4. Динамика расходов на обслуживание государственного долга (процентных расходов) в 2017 – 2023 годах приведена в таблице 4 и диаграмме 2 приложения к подразделу 18 Заключения.

В связи с увеличением государственных заимствований Российской Федерации на внутреннем финансовом рынке, а также с ростом прогнозируемого курса доллара США по отношению к рублю законопроектом предусматривается **увеличение бюджетных ассигнований на обслуживание государственного долга** с 897,0 млрд. рублей в 2020 году в соответствии с Федеральным законом № 380-ФЗ (с изменениями) до **1 611,0 млрд. рублей** в 2023 году, то есть на 714,0 млрд. рублей, или на 79,6 %, и составит 1,2 % ВВП. Их доля в общем объеме расходов федерального бюджета вырастет на 2,2 процентный пункт: с 4,6 % в 2020 году (согласно оценке исполнения) до **6,8 %** в 2023 году (к общему объему расходов с учетом условно утвержденных расходов).

18.4.1. В 2021 году **расходы на обслуживание государственного внутреннего долга**, выраженного в государственных ценных бумагах Российской Федерации, номинальная стоимость которых указана в валюте Российской Федерации, увеличатся по сравнению с 2020 годом на 296,8 млрд. рублей, или на 39,6 %, и составят 1 045,2 млрд. рублей (доля в общих процентных расходах увеличится с 83,4 % до 86,8 %), в 2022 году по сравнению с предыдущим годом – на 156,6 млрд. рублей, или на 15,0 %, и составят 1 201,8 млрд. рублей (доля увеличится с 86,8 % до 88 %), в 2023 году – на 238,3 млрд. рублей, или на 19,8 %, и составят 1 440,2 млрд. рублей (доля увеличится с 88 % до 89,4 %).

Таким образом, **увеличение доли расходов на обслуживание государственного внутреннего долга** Российской Федерации в общих процентных расходах федерального бюджета **с 83,4 % в 2020 году до 89,4 % в 2023 году свидетельствует о снижении валютной составляющей риска, присущего внешним заимствованиям.**

Основной объем бюджетных ассигнований на обслуживание государственного внутреннего долга Российской Федерации в 2021 году и плановом периоде 2022 и 2023 годов **будет приходиться на облигации федерального займа с постоянным купонным доходом и облигации федерального займа с переменным купонным доходом.**

Расчет расходов на обслуживание по государственному внутреннему долгу Российской Федерации осуществлялся Минфином России исходя из объемов расходов на обслуживание фактически принятых долговых обязательств, прогнозируемых условий выпуска и объемов эмиссии государственных ценных бумаг, номинальная стоимость которых указана в валюте Российской Федерации, до конца 2020 года, а также в 2021 году и плановом периоде 2022 и 2023 годов.

18.4.2. Данные об объемах и структуре предусмотренных законопроектом расходов на обслуживание государственного **внешнего долга** Российской Федерации в 2021, 2022 и 2023 годах по видам долговых обязательств представлены в таблице 5² приложения к подразделу 18 Заключения.

Согласно законопроекту расходы на обслуживание государственного внешнего долга составят: в 2021 году – 2 191,1 млн. долларов США, или 158 633,7 млн. рублей; в 2022 году – 2 234,0 млн. долларов США, или 163 306,6 млн. рублей; в 2023 году – 2 314,0 млн. долларов США, или 170 770,9 млн. рублей.

По сравнению с плановыми бюджетными ассигнованиями на 2020 год (148 498,7 млн. рублей) бюджетные ассигнования на обслуживание государственного внешнего долга в 2021 году увеличатся на 10 135,1 млн. рублей (6,8 %), что обусловлено, главным образом, более высоким прогнозным курсом доллара США к рублю, используемым в законопроекте (72,4 рубля за доллар США) по сравнению с прогнозным курсом на 2020 год, установленным первоначальной редакцией Федерального закона № 380-ФЗ (65,7 рубля за доллар США).

По сравнению с показателем, установленным на 2021 год Федеральным законом № 380-ФЗ (145 184,5 млн. рублей), объем бюджетных ассигнований на обслуживание государственного внешнего долга в 2021 году увеличен на 13 449,2 млн. рублей (9,3 %), что связано с более высоким прогнозным курсом доллара США к рублю, используемым в законопроекте (72,4 рубля за доллар США), по сравнению с прогнозным курсом, использованным в Федеральном законе № 380-ФЗ (66,1 рубля за доллар США).

Бюджетные ассигнования на обслуживание государственного внешнего долга в 2022 году увеличатся по сравнению с 2021 годом на 4 672,8 млн. рублей (2,9 %). В 2023 году по сравнению с 2022 годом указанные ассигнования увеличатся на 7 464,3 млн. рублей (4,6 %).

Предусматриваемые законопроектом объемы расходов на обслуживание государственного внешнего долга обусловлены, главным образом, условиями выпуска размещенных облигаций внешних облигационных займов Российской Федерации, прогнозируемыми процентными ставками по еврооблигациям, которые предполагается ежегодно размещать в объеме эквивалентном 3,0 млрд. долларов США, а также среднегодовыми прогнозными курсами доллара США и евро к рублю (при расчете рублевого эквивалента ассигнований)³.

² В таблице и далее по тексту применено единообразное округление всех показателей.

³ Для пересчета сумм в долларах США в рубли в законопроекте использованы следующие среднегодовые прогнозные курсы: при определении объема расходов в 2021 году – 72,4 рубля за доллар США, в 2022 году – 73,1 рубля за доллар США, в 2023 году – 73,8 рубля за доллар США. Для пересчета в доллары США сумм,

18.4.2.1. Расходы на обслуживание государственных ценных бумаг Российской Федерации, номинальная стоимость которых указана в иностранной валюте (далее – государственные ценные бумаги Российской Федерации в иностранной валюте)

Не менее 98,2 % бюджетных ассигнований, предусматриваемых на обслуживание государственного внешнего долга Российской Федерации в 2021 году и плановом периоде 2022 и 2023 годов, приходится на расходы по обслуживанию облигаций внешних облигационных займов Российской Федерации (далее также – еврооблигации).

Законопроектом расходы на обслуживание облигаций внешних облигационных займов Российской Федерации в 2021 году предусмотрены в сумме 2 157,5 млн. долларов США, или 156 203,0 млн. рублей, в том числе: расходы на обслуживание еврооблигаций, размещенных до 2020 года, - 1 977,5 млн. долларов США, или 143 171,0 млн. рублей; расходы на обслуживание еврооблигаций, планируемых к размещению в 2020 году⁴, - 127,5 млн. долларов США, или 9 231,0 млн. рублей; расходы на обслуживание еврооблигаций, планируемых к размещению в 2021 году, - 52,5 млн. долларов США, или 3 801,0 млн. рублей.

Законопроектом расходы на обслуживание еврооблигаций в 2022 году предусмотрены в сумме 2 197,0 млн. долларов США, или 160 601,3 млн. рублей, в том числе: расходы на обслуживание еврооблигаций, размещенных до 2020 года, - 1 908,3 млн. долларов США, или 139 493,7 млн. рублей (в том числе 14,5 млн. долларов США, или 1 057,0 млн. рублей – сумма дисконта по облигациям выпуска № 12840060V, подлежащим погашению в 2022 году), расходы на обслуживание еврооблигаций, планируемых к размещению в 2020 - 2022 годах, - 288,8 млн. долларов США, или 21 107,6 млн. рублей.

Законопроектом расходы на обслуживание еврооблигаций в 2023 году предусмотрены в сумме 2 273,0 млн. долларов США, или 167 750,6 млн. рублей, в том числе: расходы на обслуживание еврооблигаций, размещенных до 2020 года, - 1 868,0 млн. долларов США, или 137 861,6 млн. рублей (в том числе 55,1 млн. долларов США, или 4 069,3 млн. рублей – сумма дисконта по облигациям выпуска № 12840068V, подлежащим погашению в 2023 году); расходы на обслуживание еврооблигаций, планируемых к размещению в 2020 - 2023 годах, - 405,0 млн. долларов США, или 29 889,0 млн. рублей.

выраженных в евро, использованы следующие коэффициенты: 1,18 при расчете объема бюджетных ассигнований на 2021 год, 1,20 – на 2022 год, 1,21 – на 2023 год.

⁴ При условии размещения Минфином России еврооблигаций в октябре – декабре 2020 года.

Бюджетные ассигнования на обслуживание ОВГВЗ законопроектом не предусматриваются в связи с истечением в 2018 году периода предъявления к оплате ОВГВЗ V серии, установленного условиями выпуска внутреннего государственного валютного облигационного займа, утвержденными постановлением Совета Министров – Правительства Российской Федерации от 15 марта 1993 г. № 222 «Об утверждении условий выпуска внутреннего государственного валютного облигационного займа».

18.4.2.2. Расходы на обслуживание кредитов правительств иностранных государств

Законопроектом бюджетные ассигнования на обслуживание **кредитов правительств иностранных государств** в 2021 году и плановом периоде 2022 и 2023 годов предусматриваются в следующих суммах: в 2021 году – 3,6 млн. долларов США, или 259,6 млн. рублей; в 2022 году – 2,6 млн. долларов США, или 193,5 млн. рублей; в 2023 году – 2,1 млн. долларов США, или 154,6 млн. рублей.

18.4.2.3. Расходы на обслуживание государственного внешнего долга Российской Федерации по займам МФО

Законопроектом бюджетные ассигнования на обслуживание государственного внешнего долга Российской Федерации по **займам международных финансовых организаций (МФО)** в 2021 году и плановом периоде 2022 и 2023 годов предусматриваются в следующих объемах:

в 2021 году – 30,0 млн. долларов США, или 2 171,1 млн. рублей;

в 2022 году – 34,4 млн. долларов США, или 2 511,7 млн. рублей;

в 2023 году – 38,8 млн. долларов США, или 2 865,8 млн. рублей.

Доля указанных расходов в общем объеме расходов на обслуживание государственного внешнего долга Российской Федерации увеличится с 1,4 % в 2021 году до 1,7 % в 2023 году.

Законопроектом предусмотрено увеличение ассигнований на обслуживание займов МФО по сравнению с предыдущим годом: в 2022 году – на 340,6 млн. рублей (15,7 %), или 4,4 млн. долларов США (14,7 %), в 2023 году – 354,1 млн. рублей (14,1 %), или на 4,4 млн. долларов США (12,8 %).

К операциям по обслуживанию займов международных финансовых организаций (МФО) относятся: выплата процентов на снятую со счета займа и непогашенную часть займа, оплата комиссий за резервирование средств займов и выплата начальных единовременных комиссий. Расходные обязательства Российской Федерации по обслуживанию займов МФО определяются Минфином России на основании международных соглашений (соглашений о займах), а также прогнозного уровня

плавающих процентных ставок.

Расчет величины платежей на обслуживание займов МФО выполнен исходя из объемов привлечения средств займов, предусмотренных Программой государственных внешних заимствований Российской Федерации на 2021 год и на плановый период 2022 и 2023 годов, в том числе в 2021 году – 220,1 млн. долларов США, в 2022 году – 235,0 млн. долларов США, в 2023 году – 235,0 млн. долларов США.

В 2021 – 2023 годах предусматриваются бюджетные ассигнования на обслуживание займов Международного банка реконструкции и развития (МБРР), Европейского банка реконструкции и развития (ЕБРР), Северного инвестиционного банка (СИБ), Европейского инвестиционного банка (ЕИБ), Азиатского банка инфраструктурных инвестиций (АБИИ) и Нового банка развития (НБР).

19. Предложения**Правительству Российской Федерации предлагается:**

обеспечить принятие до начала финансового года нормативных правовых актов, необходимых для реализации федерального закона о федеральном бюджете на очередной финансовый год и на плановый период;

рассмотреть вопрос о внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации:

в части установления срока приведения государственных (муниципальных) программ в соответствие с законом (решением) о бюджете до наступления финансового года;

принять меры по урегулированию вопроса об исполнении Государственной корпорацией по космической деятельности «Роскосмос» и Государственной корпорацией по атомной энергии «Росатом» полномочий главного администратора источников финансирования дефицита федерального бюджета;

принять меры по установлению сроков утверждения программы приватизации федерального имущества, сопоставимых со сроками формирования проекта федерального бюджета на соответствующий финансовый год и на плановый период;

рассмотреть вопрос о нормативном закреплении порядка индексации затрат на возмещение расходов, связанных с погребением погибших (умерших) граждан, замещавших государственные должности Российской Федерации Чрезвычайного и Полномочного Посла Российской Федерации (Чрезвычайного и Полномочного Посла Союза ССР) в иностранном государстве, Постоянного представителя (представителя, постоянного наблюдателя) Российской Федерации (Постоянного представителя (представителя, постоянного наблюдателя) Союза ССР) при международной организации (в иностранном государстве);

поручить Министерству финансов Российской Федерации:

провести работу с главными администраторами доходов по приведению методик прогнозирования поступлений доходов в соответствие с общими требованиями к методике прогнозирования поступлений доходов в бюджеты бюджетной системы Российской Федерации, утвержденными постановлением Правительства Российской Федерации от 23 июня 2016 г. № 574 (с изменениями);

завершить формирование перечня источников доходов федерального бюджета и привести его в соответствие с постановлением Правительства Российской Федерации от 31 августа 2016 г. № 868 «О порядке формирования и ведения перечня источников доходов Российской Федерации» (с изменениями);

продолжить работу по совершенствованию форм обоснований бюджетных ассигнований с учетом особенностей расчетов объемов бюджетных ассигнований на отдельные выплаты в целях повышения качества и прозрачности расчетов объемов бюджетных ассигнований на исполнение публичных нормативных обязательств;

провести работу с главными администраторами источников финансирования дефицита федерального бюджета по доработке методик прогнозирования поступлений по источникам финансирования дефицита федерального бюджета в части описания порядка расчета прогнозного объема с указанием методов расчета;

усилить контроль за содержанием данных, отражаемых главными распорядителями средств федерального бюджета в реестрах расходных обязательств Российской Федерации и обоснованиях бюджетных ассигнований;

поручить Министерству экономического развития Российской Федерации совместно с федеральными органами исполнительной власти, являющимися ответственными исполнителями государственных программ Российской Федерации:

рассмотреть вопрос об исключении из государственных программ Российской Федерации показателей, которые не характеризуют достижение установленных государственной программой Российской Федерации целей и задач, с одновременным их

включением в планы реализации, детальные планы-графики реализации государственных программ Российской Федерации или в планы мониторинга пилотных государственных программ Российской Федерации в качестве контрольных событий (контрольных точек);

поручить Министерству экономического развития Российской Федерации:

разработать требования к содержанию обоснования необходимости включения в проект федеральной адресной инвестиционной программы объекта капитального строительства без наличия необходимой документации;

поручить федеральным органам исполнительной власти:

устранить недостатки, допущенные при заполнении обоснований бюджетных ассигнований при формировании федерального закона о федеральном бюджете на очередной финансовый год и на плановый период;

привести отраслевые стратегические документы Российской Федерации в соответствие с основными документами стратегического планирования, разрабатываемыми на федеральном уровне, в том числе в рамках прогнозирования, планирования и программирования;

принять меры по достижению плановых значений целевых показателей (индикаторов) государственных программ Российской Федерации;


обеспечить равномерное и эффективное использование бюджетных ассигнований;

усилить контроль за обеспечением завершения строительства и ввода в эксплуатацию объектов капитального строительства, реализуемых с привлечением средств федерального бюджета и не введенных в эксплуатацию своевременно;

усилить контроль за своевременными утверждением и корректировкой проектной и сметной документации по объектам капитального строительства, выполнением подрядными организациями договорных обязательств, а также за улучшением качества планирования и реализации мероприятий в целях результативного использования бюджетных средств в течение года;

усилить контроль за полнотой и качеством информации, размещаемой в информационных системах федеральных органов исполнительной власти.

Председатель Счетной палаты
Российской Федерации

A stylized, handwritten signature in black ink, consisting of several overlapping loops and curves.

А.Л.Кудрин