



Отчет

о результатах экспертно-аналитического мероприятия «Анализ системы принятия решений о выделении бюджетных ассигнований из резервного фонда Правительства Российской Федерации и их использования в целях достижения национальных целей и стратегических задач Российской Федерации в 2018–2019 годах и истекшем периоде 2020 года»



Краткие результаты контрольного мероприятия

Цели

Оценить объем бюджетных ассигнований резервного фонда Правительства Российской Федерации и проанализировать систему нормативно-правового регулирования порядка их формирования и использования.

Проанализировать соответствие направлений использования бюджетных ассигнований резервного фонда Правительства Российской Федерации национальным целям и стратегическим задачам Российской Федерации, а также документам стратегического планирования Российской Федерации.

Итоги проверки

Проверка показала, что требование, установленное пунктом 53 Регламента Правительства Российской Федерации, о внесении проектов актов в Правительство Российской Федерации с пояснительной запиской, содержащей в том числе сведения о влиянии предлагаемых решений (или отсутствии влияния) на достижение целей госпрограммы, выполнялось при внесении немногих проектов актов Правительства Российской Федерации о выделении в 2018, 2019 годах и первой половине 2020 года бюджетных ассигнований из резервного фонда.

Положения о порядке использования бюджетных ассигнований резервного фонда в 2018 и 2019 годах не предусматривали внесение федеральными органами исполнительной власти проектов решений Правительства Российской Федерации об использовании бюджетных ассигнований резервного фонда на основании решений заместителей Председателя Правительства Российской Федерации.

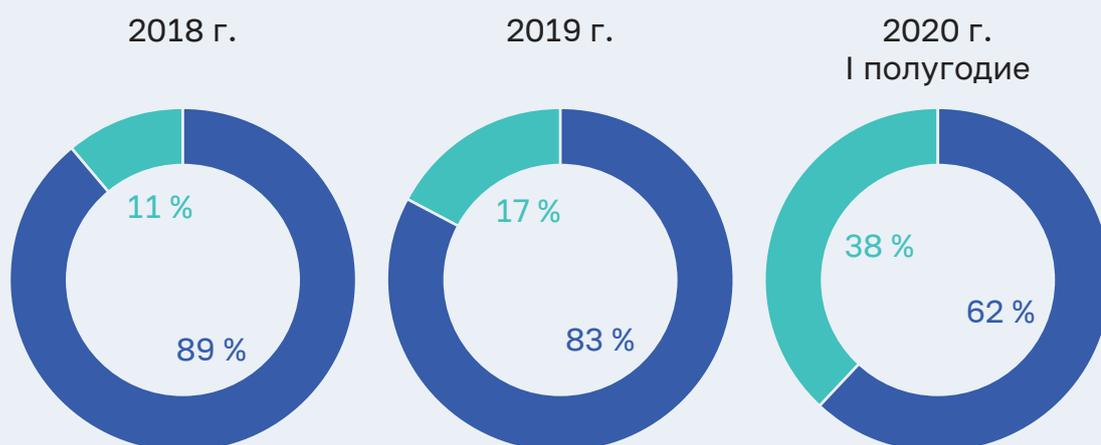
При этом в ряде случаев проекты таких решений вносились в Правительство Российской Федерации на основании решений (поручений) заместителей Председателя Правительства Российской Федерации в соответствии с курируемой ими сферой деятельности в рамках исполнения поручений Президента Российской Федерации или Председателя Правительства Российской Федерации.

С 2020 года предусмотрено внесение федеральными органами исполнительной власти проектов решений Правительства Российской Федерации об использовании бюджетных ассигнований резервного фонда также на основании поручения заместителя Председателя Правительства Российской Федерации в случаях

направления средств резервного фонда на ликвидацию чрезвычайных ситуаций и осуществление связанных с ними компенсационных выплат.

Однако в первом полугодии 2020 года в ряде случаев в Правительство Российской Федерации на основании решений (поручений) заместителей Председателя Правительства Российской Федерации вносились проекты решений о выделении бюджетных ассигнований резервного фонда на реализацию мероприятий, по которым такие решения принимает Председатель Правительства Российской Федерации.

Доля проектов решений о выделении средств из резервного фонда, которые содержат сведения о влиянии (либо отсутствии влияния) на достижение целей государственных программ Российской Федерации



- Отсутствует информация о влиянии средств резервного фонда на достижение целей госпрограмм либо ФЦП
- Присутствует информация о влиянии (отсутствии влияния) средств резервного фонда на достижение целей госпрограмм либо ФЦП

В 2018–2019 годах из резервного фонда Правительства Российской Федерации выделено 389,9 млрд рублей, из которых на финансовое обеспечение реализации государственных программ Российской Федерации, федеральных целевых программ (ФЦП) направлено 359,3 млрд рублей, или 92,1%.

В первом полугодии 2020 года объем резервного фонда достиг 2 140,8 млрд рублей, что составляет 10,9 % общего объема расходов федерального бюджета на 2020 год, предусмотренных федеральным законом о федеральном бюджете.

За указанный период из резервного фонда выделено 1 419,5 млрд рублей, или 66,3 % его объема. Из них 1 353,7 млрд рублей направлено на финансовое обеспечение реализации госпрограмм и ФЦП.

Выводы

В результате направления бюджетных ассигнований резервного фонда на реализацию госпрограмм ресурсное обеспечение отдельных мероприятий госпрограмм, ведомственных целевых программ (ВЦП) значительно возросло, а в ряде случаев даже превысило объем, предусмотренный федеральными законами о федеральном бюджете на соответствующий финансовый год.

Однако уточнение объемов финансового обеспечения на реализацию госпрограмм (приведение параметров финансового обеспечения реализации госпрограмм в соответствии с показателями сводной бюджетной росписи федерального бюджета), а также показателей (индикаторов) госпрограмм и входящих в их состав подпрограмм и ФЦП при предоставлении бюджетных ассигнований из резервного фонда, как правило, не осуществлялось.

В ряде случаев бюджетные ассигнования резервного фонда направлялись на финансовое обеспечение реализации мероприятий госпрограмм (ФЦП, ВЦП), среди показателей которых отсутствуют показатели, сопоставимые с целями, установленными решениями Правительства Российской Федерации о выделении бюджетных ассигнований из резервного фонда.

Таким образом, значительное увеличение ресурсного обеспечения отдельных мероприятий госпрограмм (ФЦП, ВЦП) не всегда способствует достижению целей и задач указанных программ и, как следствие, целей национальных проектов, установленных Указом Президента Российской Федерации от 7 мая 2018 г. № 204 «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года».

Рекомендации Счетной палаты

Обеспечить приведение параметров финансового обеспечения реализации госпрограмм (ФЦП) в соответствии с показателями сводной бюджетной росписи федерального бюджета.

Отчет о результатах экспертно-аналитического мероприятия «Анализ системы принятия решений о выделении бюджетных ассигнований из резервного фонда Правительства Российской Федерации и их использования в целях достижения национальных целей и стратегических задач Российской Федерации в 2018–2019 годах и истекшем периоде 2020 года»

Утвержден Коллегией Счетной палаты Российской Федерации
4 сентября 2020 года

1. Основание для проведения экспертно-аналитического мероприятия

Пункт 3.13.0.10 Плана работы Счетной палаты на 2019 год; пункт 3.13.0.1 Плана работы Счетной палаты на 2020 год.

2. Предмет экспертно-аналитического мероприятия

Порядок формирования, управления и распоряжения в 2018–2019 годах и истекшем периоде 2020 года средствами резервного фонда Правительства Российской Федерации, а также законодательное регулирование в указанной сфере.

3. Цели экспертно-аналитического мероприятия

3.1. Цель 1. Анализ системы нормативно-правового регулирования порядка формирования и использования бюджетных ассигнований резервного фонда Правительства Российской Федерации.

3.2. Цель 2. Оценка объема формирования и использования бюджетных ассигнований резервного фонда Правительства Российской Федерации.

3.3. Цель 3. Анализ соответствия направлений использования бюджетных ассигнований резервного фонда Правительства Российской Федерации национальным целям и стратегическим задачам Российской Федерации, а также документам стратегического планирования Российской Федерации.

4. Объект экспертно-аналитического мероприятия

Министерство финансов Российской Федерации.

5. Исследуемый период

2018–2019 годы и истекший период 2020 года (при необходимости в ходе экспертно-аналитического мероприятия могут быть рассмотрены нормативно-правовые, распорядительные, отчетные и иные документы, относящиеся к вопросам проверки, принятые и действовавшие до 2018 года).

6. Сроки проведения экспертно-аналитического мероприятия

Декабрь 2019 года – август 2020 года.

7. Результаты экспертно-аналитического мероприятия

7.1. Анализ системы нормативно-правового регулирования порядка формирования и использования бюджетных ассигнований резервного фонда Правительства Российской Федерации

Статьей 81 Бюджетного кодекса Российской Федерации (далее – БК РФ) в расходной части бюджетов бюджетной системы Российской Федерации предусматривается создание резервного фонда Правительства Российской Федерации (далее – резервный фонд), бюджетные ассигнования которого используются по решению Правительства Российской Федерации в соответствии с порядком их использования, устанавливаемым Правительством Российской Федерации.

С 2017 года формирование и использование бюджетных ассигнований резервного фонда регулируется ежегодно издаваемыми федеральными законами¹

1. От 30 ноября 2016 г. № 409-ФЗ «О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации и признании утратившими силу отдельных положений законодательных актов Российской Федерации»; от 14 ноября 2017 г. № 315-ФЗ «О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации и установлении особенностей исполнения федерального бюджета в 2018 году»; от 28 ноября 2018 г. № 457-ФЗ «О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации»; 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».

и постановлениями² Правительства Российской Федерации, в соответствии с которыми размер резервного фонда определяется:

- федеральными законами о федеральном бюджете на соответствующий финансовый год;
- частью неиспользованных остатков средств федерального бюджета на 1 января отчетного финансового года;
- неиспользованными в отчетном финансовом году бюджетными ассигнованиями на предоставление субсидий, субвенций и иных межбюджетных трансфертов, имеющих целевое назначение;
- неиспользованными в отчетном финансовом году и возвращенными в доход федерального бюджета субсидиями и иными межбюджетными трансфертами, имеющими целевое назначение;
- средствами от возврата в доход федерального бюджета остатков субсидий, предоставленных в отчетном финансовом году федеральным бюджетным и автономным учреждениям³;
- частью бюджетных ассигнований федерального бюджета на текущий год на предоставление бюджетам субъектов Российской Федерации субсидий⁴, а также дотаций⁵ на выравнивание бюджетной обеспеченности.

Состав доходной части резервного фонда в 2017–2020 годах менялся:

- средства от возврата в доход федерального бюджета остатков субсидий, предоставленных в отчетном финансовом году федеральным бюджетным и автономным учреждениям, зачислялись в резервный фонд в 2017 и 2018 годах;

-
2. От 27 февраля 2017 г. № 230 «Об утверждении Положения о порядке использования в 2017 году бюджетных ассигнований резервного фонда Правительства Российской Федерации и о признании утратившим силу постановления Правительства Российской Федерации от 8 июля 1997 г. № 838; от 25 января 2018 г. № 61 «О некоторых вопросах использования бюджетных ассигнований резервного фонда Правительства Российской Федерации»; от 31 декабря 2018 г. № 1789 «Об утверждении Положения об использовании в 2019 году бюджетных ассигнований резервного фонда Правительства Российской Федерации»; от 26 декабря 2019 г. № 1846 «Об утверждении Положения об использовании в 2020 году бюджетных ассигнований резервного фонда Правительства Российской Федерации».
 3. Субсидий на финансовое обеспечение выполнения государственных заданий на оказание государственных услуг (выполнение работ), образовавшихся в связи с недостижением установленных государственным заданием показателей, а также субсидий на иные цели, в отношении которых наличие потребности в направлении их на те же цели в 2018 году не подтверждено.
 4. В случае отсутствия на 15 февраля текущего года (не позднее 30 дней после дня вступления в силу федерального закона о внесении изменений в федеральный закон о федеральном бюджете) соглашений о предоставлении из федерального бюджета субсидий бюджетам субъектов Российской Федерации, либо в случае внесения изменения в соглашение о предоставлении из федерального бюджета субсидии бюджету субъекта Российской Федерации в части уменьшения объема бюджетных ассигнований на финансовое обеспечение расходного обязательства субъекта Российской Федерации, в целях софинансирования которого из федерального бюджета в текущем финансовом году предоставляется субсидия бюджету субъекта Российской Федерации, в связи с экономией, полученной по результатам заключения государственных (муниципальных) контрактов на закупку товаров, работ, услуг для обеспечения государственных нужд субъекта Российской Федерации (муниципальных нужд).
 5. В случае отсутствия на 1 марта текущего финансового года соглашений, заключенных между главным распорядителем средств федерального бюджета, осуществляющим предоставление указанных дотаций, и органами государственной власти соответствующих субъектов Российской Федерации – получателями указанных дотаций.

- бюджетные ассигнования в федеральном бюджете на текущий год на предоставление дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности (в случае отсутствия на 1 марта текущего финансового года соглашений об их предоставлении) зачислялись в резервный фонд в 2017–2019 годах;
- бюджетные ассигнования в федеральном бюджете на текущий год на предоставление субсидий бюджетам субъектов Российской Федерации в случае внесения изменения в соглашение о предоставлении таких субсидий в части уменьшения объема субсидий в связи с экономией, полученной по результатам заключения государственных (муниципальных) контрактов на закупку товаров, работ, услуг для обеспечения государственных нужд субъекта Российской Федерации (муниципальных нужд) зачисляются в резервный фонд с 2020 года.

Федеральными законами о федеральном бюджете на соответствующий финансовый год и ежегодно издаваемыми федеральными законами⁶, устанавливающими особенности исполнения федерального бюджета в очередном финансовом году, а также постановлениями Правительства Российской Федерации⁷ установлены следующие направления расходования бюджетных ассигнований резервного фонда на финансовое обеспечение:

- предоставления бюджетам субъектов Российской Федерации субсидий и иных межбюджетных трансфертов на реализацию мероприятий по содействию созданию в субъектах Российской Федерации (исходя из прогнозируемой потребности) новых мест в общеобразовательных организациях, а также мероприятий по созданию в субъектах Российской Федерации дополнительных мест для детей в возрасте от двух месяцев до трех лет в организациях, реализующих программы дошкольного образования⁸ (в объемах не менее остатков неиспользованных в отчетном финансовом году указанных межбюджетных трансфертов, направленных в резервный фонд Правительства Российской Федерации);
- оказания финансовой помощи (в том числе разовой) бюджетам субъектов Российской Федерации по решениям Председателя Правительства Российской Федерации;
- предоставления дотаций бюджетам субъектов Российской Федерации в целях стимулирования роста налогового потенциала по налогу на прибыль организаций и дотаций на поддержку мер по обеспечению сбалансированности бюджетов субъектов Российской Федерации в объемах не менее остатков средств федерального бюджета на 1 января 2018 года, образовавшихся в связи с неполным использованием

-
6. Федеральные законы: от 30 ноября 2016 г. № 409-ФЗ «О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации и признании утратившими силу отдельных положений законодательных актов Российской Федерации»; от 14 ноября 2017 г. № 315-ФЗ «О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации и установлении особенностей исполнения федерального бюджета в 2018 году»; от 28 ноября 2018 г. № 457-ФЗ «О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации»; 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» (далее – Закон № 367-ФЗ).
7. Постановления Правительства Российской Федерации от 27 февраля 2017 г. № 230, от 25 января 2018 г. № 61, от 31 декабря 2018 г. № 1789 и от 26 декабря 2019 г. № 1846.
8. В рамках государственной программы Российской Федерации «Развитие образования», утвержденной постановлением Правительства Российской Федерации от 26 декабря 2017 г. № 1642.

дотаций бюджетам субъектов Российской Федерации в целях стимулирования роста налогового потенциала по налогу на прибыль организаций в ходе исполнения федерального бюджета в 2017 году (в 2018 году);

- реализации мероприятий по решениям Председателя Правительства Российской Федерации;
- погашения государственных жилищных сертификатов, выданных субъектами Российской Федерации гражданам Российской Федерации, лишившимся жилого помещения в результате чрезвычайных ситуаций, стихийных бедствий, террористических актов или при пресечении террористических актов правомерными действиями, путем погашения их за счет бюджетных ассигнований резервного фонда в порядке, установленном Правительством Российской Федерации⁹ (с 2020 года);
- реализации мероприятий по ликвидации чрезвычайных ситуаций федерального, межрегионального и регионального характера, ликвидации последствий террористических актов и (или) пресечения террористических актов правомерными действиями и оказанию гуманитарной помощи иностранным государствам (с 2020 года);
- реализации мероприятий в случаях, предусмотренных федеральным законом (вступило в силу с 21 апреля 2020 года).

Постановлением Правительства Российской Федерации от 16 октября 2019 г. № 1327 утверждены Правила предоставления иных межбюджетных трансфертов из федерального бюджета, источником финансового обеспечения которых являются бюджетные ассигнования резервного фонда Правительства Российской Федерации, бюджетам субъектов Российской Федерации на финансовое обеспечение реализации мер социальной поддержки граждан, жилые помещения которых утрачены и (или) повреждены в результате чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера (далее – Правила № 1327).

Правилами № 1327 предусмотрено, что иные межбюджетные трансферты предоставляются на следующие цели:

- предоставление выплат гражданам, утратившим жилые помещения, на приобретение или строительство ими жилых помещений;
- предоставление выплат гражданам на осуществление капитального ремонта поврежденных жилых помещений, находящихся в собственности этих граждан;
- приобретение и (или) строительство жилых помещений уполномоченными органами государственной власти субъектов Российской Федерации для передачи их гражданам, утратившим жилые помещения;
- предоставление бюджетам муниципальных образований субъектов Российской Федерации межбюджетных трансфертов из бюджетов субъектов Российской Федерации

9. Постановление Правительства Российской Федерации от 9 октября 1995 г. № 982 «Об утверждении Порядка выпуска и погашения государственных жилищных сертификатов, выдаваемых гражданам Российской Федерации, лишившимся жилого помещения в результате чрезвычайных ситуаций, стихийных бедствий, террористических актов или при пресечении террористических актов правомерными действиями».

Федерации на приобретение и (или) строительство жилых помещений для передачи их гражданам;

- предоставление бюджетам муниципальных образований субъектов Российской Федерации межбюджетных трансфертов из бюджетов субъектов Российской Федерации на осуществление капитального ремонта поврежденных жилых помещений, находящихся в муниципальной собственности;
- компенсация понесенных бюджетами субъектов Российской Федерации затрат, направленных на финансовое обеспечение реализации вышеуказанных мероприятий.

Правилами № 1928¹⁰ с 2020 года установлено расходование резервного фонда, направленное на ликвидацию последствий чрезвычайных ситуаций, террористических актов и (или) последствий при пресечении террористических актов правомерными действиями, а также на финансовую помощь и компенсационные выплаты в связи с указанными событиями:

- проведение аварийно-спасательных работ;
- развертывание и содержание в течение необходимого срока (но не более 6 месяцев) пунктов временного размещения и питания для эвакуируемых граждан;
- оказание гражданам единовременной материальной помощи;
- оказание гражданам финансовой помощи в связи с утратой ими имущества первой необходимости;
- выплата в результате чрезвычайной ситуации, террористического акта и (или) при пресечении террористического акта правомерными действиями единовременного пособия членам семей (супруге (супругу), детям, родителям и лицам, находившимся на иждивении) погибших (умерших) граждан, гражданам, получившим вред здоровью, семьям граждан погибших (умерших), гражданам из числа заложников, получившим в результате террористического акта и (или) при пресечении террористического акта правомерными действиями вреда здоровью.

До 2020 года существовало два резервных фонда Правительства Российской Федерации: резервный фонд Правительства Российской Федерации и резервный фонд Правительства Российской Федерации по предупреждению и ликвидации чрезвычайных ситуаций и последствий стихийных бедствий (далее – резервный фонд по ЧС).

Установленные Правилами № 1928 цели расходования средств резервного фонда до 2020 года регламентировались Правилами выделения бюджетных ассигнований

10. Установлены постановлением Правительства Российской Федерации от 28 декабря 2019 г. № 1928 «Об утверждении правил предоставления иных межбюджетных трансфертов из федерального бюджета, источником финансового обеспечения которых являются бюджетные ассигнования резервного фонда Правительства Российской Федерации, бюджетам субъектов Российской Федерации на финансовое обеспечение отдельных мер по ликвидации чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера, осуществления компенсационных выплат физическим и юридическим лицам, которым был причинен ущерб в результате террористического акта, и возмещения вреда, причиненного при пресечении террористического акта правомерными действиями» (далее – Правила № 1928).

из резервного фонда по ЧС, утвержденными постановлением Правительства Российской Федерации от 15 февраля 2014 г. № 110 (далее – Правила № 110).

Для выделения бюджетных ассигнований Правилами № 110 было предусмотрено представление в Министерство Российской Федерации по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий документов, обосновывающих размер запрашиваемых бюджетных ассигнований с указанием данных о количестве людей, погибших или получивших ущерб (вред), причиненный их здоровью, в размере материального ущерба, а также списков граждан, находившихся в пункте временного размещения и питания для эвакуируемых граждан, а также нуждающихся в оказании единовременной материальной и (или) финансовой помощи, и других документов.

Длительная подготовка указанных документов¹¹ иногда приводила к изданию распоряжения Правительства Российской Федерации о выделении средств из резервного фонда по ЧС с превышением сроков, установленных пунктом 9 Правил № 110, и, соответственно, к задержкам компенсационных и социальных выплат пострадавшим гражданам при ликвидации чрезвычайных ситуаций.

В 2020 году в расходной части бюджетов бюджетной системы Российской Федерации резервный фонд по ЧС создан не был.

Правила № 110 утратили силу, и расходование средств на финансовое обеспечение мер по ликвидации чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера, а также осуществление компенсационных выплат физическим и юридическим лицам, которым был причинен ущерб в результате чрезвычайных ситуаций либо террористических актов (при пресечении террористического акта правомерными действиями), стало осуществляться за счет бюджетных ассигнований резервного фонда в соответствии с Положением об использовании в 2020 году бюджетных ассигнований резервного фонда Правительства Российской Федерации, утвержденным постановлением Правительства Российской Федерации от 26 декабря 2019 г. № 1846.

Указанным положением подготовка обосновывающих документов не предусмотрена, что значительно ускорило издание решений Правительства Российской Федерации о выделении бюджетных ассигнований из резервного фонда на вышеуказанные цели и, как следствие, способствовало более оперативному решению вопросов финансового обеспечения мероприятий по ликвидации последствий чрезвычайных ситуаций и стихийных бедствий, террористических актов и (или) при пресечении террористического акта правомерными действиями, а также осуществления компенсационных и социальных выплат пострадавшим гражданам.

Постановлением Правительства Российской Федерации от 12 апреля 2020 г. № 489 в Положение об использовании в 2020 году бюджетных ассигнований резервного фонда Правительства Российской Федерации, утвержденное постановлением Правительства Российской Федерации от 26 декабря 2019 г. № 1846, внесены

11. Приказ МЧС России от 29 августа 2014 г. № 470 «Об утверждении Порядка подготовки документов для обоснования размеров запрашиваемых бюджетных ассигнований из резервного фонда Правительства Российской Федерации по предупреждению и ликвидации чрезвычайных ситуаций и последствий стихийных бедствий».

изменения, согласно которым указанное Положение (далее – Положение об использовании бюджетных ассигнований резервного фонда) стало бессрочным.

Федеральным законом от 1 апреля 2020 г. № 103-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О приостановлении действия отдельных положений Бюджетного кодекса Российской Федерации и установлении особенностей исполнения федерального бюджета в 2020 году» установлены три дополнительных источника формирования резервного фонда (без внесения изменений в Федеральный закон от 2 декабря 2019 г. № 380-ФЗ «О федеральном бюджете на 2020 год и на плановый период 2021 и 2022 годов»):

- в случае перераспределения бюджетных ассигнований на финансовое обеспечение мероприятий, связанных с предотвращением влияния ухудшения экономической ситуации на развитие отраслей экономики, с профилактикой и устранением последствий распространения коронавирусной инфекции (далее – COVID-19), а также на иные цели, определенные Правительством Российской Федерации¹² (часть 1 статьи 2.1 Закона № 367-ФЗ);
- доходы федерального бюджета в случае и в пределах поступления доходов Центрального банка Российской Федерации от продажи обыкновенных акций ПАО «Сбербанк России»¹³ (часть 3 статьи 2.1 Закона № 367-ФЗ);
- по решению Правительства Российской Федерации в случае и в пределах поступлений от отдельных видов нефтехгазовых доходов сверх объемов, учтенных при утверждении общего объема доходов федерального бюджета (часть 3 статьи 2.1 Закона № 367-ФЗ).

Постановлением Правительства Российской Федерации от 12 апреля 2020 г. № 489 соответствующие изменения (в части установления в 2020 году трех дополнительных источников формирования резервного фонда) внесены в Положение об использовании бюджетных ассигнований резервного фонда.

Пунктами 5 и 6 Положения о порядке использования в 2018 году бюджетных ассигнований резервного фонда Правительства Российской Федерации, утвержденного постановлением Правительства Российской Федерации от 25 января 2018 г. № 61 (далее – Положение о порядке использования бюджетных ассигнований резервного фонда в 2018 году), а также Положения об использовании в 2019 году бюджетных ассигнований резервного фонда Правительства Российской Федерации, утвержденного постановлением Правительства Российской Федерации от 31 декабря 2018 г. № 1789 (далее – Положение о порядке использования бюджетных

12. В порядке, установленном Постановлением Правительства Российской Федерации от 12 апреля 2020 г. № 483 «Об утверждении правил внесения изменений в 2020 году в сводную бюджетную роспись федерального бюджета в случае перераспределения бюджетных ассигнований на финансовое обеспечение мероприятий, связанных с предотвращением влияния ухудшения экономической ситуации на развитие отраслей экономики, с профилактикой и устранением последствий распространения коронавирусной инфекции, а также на иные цели, определенные Правительством Российской Федерации».

13. В соответствии с Федеральным законом от 18 марта 2020 года № 49-ФЗ «О перечислении части доходов, полученных Центральным банком Российской Федерации от продажи обыкновенных акций публичного акционерного общества «Сбербанк России».

ассигнований резервного фонда в 2019 году) предусмотрено, что проекты распоряжений Правительства Российской Федерации об использовании бюджетных ассигнований резервного фонда (в том числе на предоставление межбюджетных трансфертов) представляются федеральными органами исполнительной власти – субъектами бюджетного планирования (главными распорядителями средств федерального бюджета, далее – ГРБС) в Правительство Российской Федерации на основании решения Председателя Правительства Российской Федерации (поручения Председателя Правительства Российской Федерации о необходимости оказать финансовую помощь субъектам Российской Федерации, в том числе дополнительную финансовую помощь).

В ходе экспертно-аналитического мероприятия установлено, что проекты отдельных распоряжений Правительства Российской Федерации (далее – распоряжения) были подготовлены и внесены в Правительство Российской Федерации в 2018–2019 годах при отсутствии соответствующего решения (поручения) Председателя Правительства Российской Федерации. Отдельные проекты распоряжений об использовании бюджетных ассигнований резервного фонда представлены в Правительство Российской Федерации на основании решений не Председателя Правительства Российской Федерации, а его заместителей (приложение № 1).

Положением об использовании бюджетных ассигнований резервного фонда предусмотрено, что с 2020 года проекты распоряжений Правительства Российской Федерации об использовании бюджетных ассигнований резервного фонда представляются ГРБС в Правительство Российской Федерации также на основании поручения заместителя Председателя Правительства Российской Федерации в случаях направления бюджетных ассигнований резервного фонда на:

- ликвидацию чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера;
- осуществление компенсационных выплат физическим и юридическим лицам, которым был причинен ущерб в результате террористического акта, и возмещение вреда, причиненного при пресечении террористического акта правомерными действиями;
- проведение неотложных аварийно-восстановительных работ, связанных с ликвидацией чрезвычайных ситуаций федерального, межрегионального и регионального характера, а также последствий террористических актов и (или) пресечения террористических актов правомерными действиями;
- реализацию мер социальной поддержки граждан, жилые помещения которых утрачены и (или) повреждены в результате чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера, либо в результате террористического акта и (или) при пресечении террористического акта правомерными действиями;
- реализацию мер по возмещению ущерба, причиненного жилым помещениям граждан, застрахованным в рамках программ организации возмещения ущерба, причиненного расположенным на территориях субъектов Российской Федерации жилым помещениям граждан, с использованием механизма добровольного страхования.

В ходе экспертно-аналитического мероприятия установлено, что в первом полугодии 2020 года проекты отдельных распоряжений о выделении бюджетных ассигнований из резервного фонда были подготовлены и внесены в Правительство Российской Федерации на основании решений заместителей Председателя Правительства Российской Федерации. Однако цели, на которые некоторыми такими распоряжениями выделялись бюджетные ассигнования резервного фонда, предусматривают наличие решения (поручения) Председателя Правительства Российской Федерации, а не его заместителей (приложение № 2).

7.2. Оценка объема формирования и использования бюджетных ассигнований резервного фонда Правительства Российской Федерации

В 2017–2020 годах объем резервного фонда ежегодно возрастал в основном за счет части неиспользованных остатков бюджетных ассигнований федерального бюджета отчетного финансового года.

(млн руб.)

Наименование источника формирования резервного фонда	2017 г.	2018 г.	2019 г.	2020 г.*
Федеральный закон о федеральном бюджете на текущий финансовый год (с изменениями)	52 924,9	13 896,6	64 157,2	14 811,4
Часть неиспользованных остатков бюджетных ассигнований федерального бюджета отчетного финансового года	138 105,3	241 983,2	256 435,7	350 820,2
Остаток неиспользованных бюджетных ассигнований на предоставление из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации субсидий, субвенций и иных межбюджетных трансфертов, имеющих целевое назначение	**	32 078,0	26 218,0	0,0
Возврат остатков межбюджетных трансфертов, полученных в форме субсидий и иных межбюджетных трансфертов, имеющих целевое назначение	6 249,4	3 178,8	2 901,6	730,6
Бюджетные ассигнования на предоставление из федерального бюджета субсидий бюджетам субъектов Российской Федерации, предусмотренных федеральным законом о федеральном бюджете (федеральным законом о внесении изменений в федеральный закон о федеральном бюджете) в случае отсутствия на 15 февраля текущего года (не позднее 30 дней после дня вступления в силу федерального закона о внесении изменений в федеральный закон о федеральном бюджете) соглашений о предоставлении из федерального бюджета субсидий бюджетам субъектов Российской Федерации	8 248,1	4 592,6	9 991,7	1 436,4

Наименование источника формирования резервного фонда	2017 г.	2018 г.	2019 г.	2020 г.*
Бюджетные ассигнования на предоставление из федерального бюджета дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности субъектов Российской Федерации в случае отсутствия на 1 марта текущего года соглашений, заключенных между главным распорядителем средств федерального бюджета, осуществляющим предоставление указанных дотаций, и органами государственной власти соответствующих субъектов Российской Федерации – получателями указанных дотаций	0,0	0,0	0,0	**
Возврат остатков субсидий, предоставленных в истекшем финансовом году федеральным бюджетным и автономным учреждениям	3 765,8	3 108,4	**	**
Итого	209 293,5	298 837,5	359 704,2	367 798,6

* Без дополнительных источников, установленных на 2020 год.

** Не предусмотрено.

Согласно сведениям Минфина России¹⁴ положения ежегодно принимаемых федеральных законов, определяющих особенности составления и исполнения бюджетов бюджетной системы Российской Федерации, в соответствующем финансовом году носят временный характер, дополняя отдельные нормы БК РФ в конкретном периоде, и их пролонгация на очередной год осуществляется при необходимости с учетом текущей ситуации в бюджетном процессе и его правовом регулировании. Таким образом, положение об увеличении бюджетных ассигнований резервного фонда за счет бюджетных ассигнований на предоставление дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности субъектов Российской Федерации, по которым не заключены соглашения до 1 марта соответствующего года, носило временный характер и в связи с не востребованностью данного источника в 2018 и 2019 годах не было включено в проект закона об установлении особенностей исполнения федерального бюджета в 2020 году, а пролонгация начиная с 2019 года действия нормы, определяющей в качестве источника формирования резервного фонда остатки неиспользованных в истекшем году субсидий, предоставленных бюджетным и автономным учреждениям на выполнение государственного задания и на иные цели, нецелесообразна в связи с утратой ее актуальности.

Основным источником пополнения объема резервного фонда в 2017–2019 годах являлись неиспользованные остатки бюджетных ассигнований федерального бюджета отчетного финансового года, доля которых в объеме бюджетных ассигнований резервного фонда составляла от 66 % в 2017 году до 81 % в 2018 году (в 2019 году – 71,3 %).

14. Письмо Минфина России от 16 июля 2020 г. № 01-02-02/09-62162.

Источники пополнения объема резервного фонда в 2017–2020 годах



В связи с установлением на 2020 год трех новых источников формирования резервного фонда основное увеличение объема резервного фонда в первой половине 2020 года пришлось на:

- доходы федерального бюджета от поступления доходов Центрального банка Российской Федерации от продажи обыкновенных акций ПАО «Сбербанк России» – 1 066 047,7 млн рублей;
- перераспределение бюджетных ассигнований на финансовое обеспечение мероприятий, связанных с предотвращением влияния ухудшения экономической ситуации на развитие отраслей экономики, с профилактикой и устранением последствий распространения COVID-19 – 679 747,6 млн рублей.

Также в резервный фонд в 2020 году зачислены доходы, полученные от продажи на аукционе права на заключение договора о закреплении долей квот добычи (вылова)

водных биологических ресурсов и (или) договора пользования водными биологическими ресурсами, находящимися в федеральной собственности, сверх объемов, учтенных при утверждении общего объема доходов федерального бюджета¹⁵, – 27 379,4 млн рублей.

Всего в первом полугодии 2020 года в резервный фонд зачислено 2 140 973,3 млн рублей.

Согласно части 5 статьи 81 БК РФ бюджетные ассигнования резервного фонда, предусмотренные в составе федерального бюджета, используются по решению Правительства Российской Федерации.

В 2018 и 2019 годах, а также в первой половине 2020 года изменения в сводную бюджетную роспись и лимиты бюджетных обязательств (далее – СБР и ЛБО) внесены на основании 481 решения Правительства Российской Федерации о выделении средств из резервного фонда.

В указанный период из резервного фонда выделено 1 809 595,6 млн рублей, в том числе 1 419 645,1 млн рублей – в первой половине 2020 года.

(млн руб.)

Наименование расходов	2018 г.	2019 г.	I полугодие 2020 г.	Итого
Борьба с распространением COVID-19	-	-	412 062,4	412 062,4
Дотации и субвенции бюджетам субъектов Российской Федерации	88 808,4	7 477,8	73 579,8	169 866,0
Поддержка отраслей экономики	39 048,4	26 742,4	203 601,5	269 392,3
Социальные расходы	4 734,8	29 310,4	619 023,1	653 068,3
Прочие расходы	67 070,6	126 757,7	111 378,3	305 206,6
Итого	199 662,2	190 288,3	1 419 645,1	1 809 595,6

В первой половине 2020 года основная доля социальных расходов составляет 619 023,1 млн рублей, или 94,8 % от их общего объема, основную часть которых в сумме 496 646,1 млн рублей¹⁶ составляют выплаты единовременных в размере 10,0 тыс. рублей и ежемесячных в размере 5,0 тыс. рублей пособий на детей до 16 лет, а также разовые выплаты. Расходы на поддержку отраслей экономики – 203 601,5 млн рублей, или 75,6 % от общего объема данных расходов. Расходы на борьбу с распространением COVID-19 – в размере 412 062,4 млн рублей, или 100 %.

15. Распоряжение Правительства Российской Федерации от 8 мая 2020 г. № 1232-р.

16. Распоряжения Правительства Российской Федерации от 22 мая 2020 г. № 1370-р, от 29 мая 2020 г. № 1441-р и от 25 июня 2020 г. № 1674-р.

Основной объем расходов на борьбу с распространением COVID-19 приходится на:

- расходы по созданию дополнительных койко-мест, а также на закупки медицинского оборудования и материалов – 127 528,9 млн рублей;
- выплаты медицинскому персоналу, а также выплаты дополнительного денежного содержания военнослужащим и сотрудникам силовых структур за работу в условиях COVID-19 – 119 253,5 млн рублей;
- дотации субъектам Российской Федерации для компенсации снижения поступления налоговых и неналоговых доходов в связи с пандемией COVID-19 – 104 900,0 млн рублей.

7.3. Анализ соответствия направлений использования бюджетных ассигнований резервного фонда Правительства Российской Федерации национальным целям и стратегическим задачам Российской Федерации, а также документам стратегического планирования Российской Федерации

Согласно пункту 53 Регламента Правительства Российской Федерации¹⁷ проекты актов¹⁸ вносятся в Правительство Российской Федерации с пояснительной запиской, содержащей в том числе сведения о государственной программе Российской Федерации (далее – госпрограмма), для реализации которой принимаются эти решения либо к сфере реализации которой они относятся, или сведения об отсутствии влияния предлагаемых решений на достижение целей государственных программ Российской Федерации.

Однако положения о порядке использования в 2017, 2018, 2019 годах бюджетных ассигнований резервного фонда Правительства Российской Федерации, утвержденные постановлениями Правительства Российской Федерации, не содержали требования об отражении этих данных в пояснительной записке.

В 2018 году Правительством Российской Федерации издано 150 решений о выделении бюджетных ассигнований из резервного фонда. Из них 16 решений содержат в пояснительных записках и финансово-экономических обоснованиях (далее – материалы) к проектам сведения о влиянии указанных средств на достижение целей госпрограмм или федеральных целевых программ Российской Федерации (далее – ФЦП), либо об отсутствии такого влияния.

Все материалы 2018 года не содержат информации о планировании изменить целевые показатели (индикаторы) госпрограмм, ФЦП либо ведомственных целевых программ

17. Утвержден постановлением Правительства Российской Федерации от 1 июня 2004 г. № 260 (далее – Регламент Правительства Российской Федерации).

18. Согласно пункту 3 Регламента Правительства Российской Федерации Правительство Российской Федерации издает постановления и распоряжения, обязательные к исполнению в Российской Федерации. Акты Правительства подписываются Председателем Правительства, вступают в силу и подлежат опубликованию в порядке, установленном федеральным законом.

(далее – ВЦП), в целях реализации которых в 2018 году выделялись бюджетные ассигнования резервного фонда.

В 2019 году Правительством Российской Федерации издано 197 решений о выделении бюджетных ассигнований из резервного фонда. Материалы к проектам 34 решений содержат сведения о том, что указанные бюджетные ассигнования повлияют на достижение целей госпрограмм или ФЦП, либо об отсутствии такого влияния.

Из указанных материалов к проектам 34 решений Правительства Российской Федерации о выделении бюджетных ассигнований из резервного фонда только одна пояснительная записка к проекту распоряжения Правительства Российской Федерации от 18 сентября 2019 г. № 2096-р о выделении в 2019 году Минобрнауки России из резервного фонда бюджетных ассигнований в размере 1056,8 млн рублей на финансовое обеспечение реализации мероприятий ФЦП «Исследования и разработки по приоритетным направлениям развития научно-технологического комплекса России на 2014–2020 годы» содержит сведения о планировании изменений объемов финансирования и целевых индикаторов и показателей мероприятий¹⁹.

Только с 2020 года Положение об использовании бюджетных ассигнований резервного фонда стало содержать аналогичное пункту 53 Регламента Правительства Российской Федерации требование о наличии в пояснительной записке, представляемой в Правительство Российской Федерации одновременно с проектом акта Правительства Российской Федерации об использовании бюджетных ассигнований резервного фонда, сведений о влиянии (отсутствии влияния) выделяемых из резервного фонда бюджетных ассигнований на достижение показателей (индикаторов) госпрограмм, целей, показателей и результатов национальных и федеральных проектов.

В первой половине 2020 года издано 134 решения о выделении бюджетных ассигнований из резервного фонда.

Материалы 34 решений Правительства Российской Федерации о выделении в 2020 году бюджетных ассигнований из резервного фонда содержат сведения о том, что принимаемые решения не окажут влияния на достижение целей госпрограмм. Материалы 17 решений содержат сведения о том, что принимаемые решения окажут влияние на достижение целей (будут способствовать достижению целей) госпрограмм.

При этом указанные материалы не содержат информации о планировании изменить целевые показатели (индикаторы) госпрограмм, ФЦП или ВЦП, для реализации которых выделяются бюджетные ассигнования резервного фонда.

19. Изменения объемов финансирования, а также целевых индикаторов и показателей мероприятий программы в ФЦП «Исследования и разработки по приоритетным направлениям развития научно-технологического комплекса России на 2014–2020 годы», утвержденную постановлением Правительства Российской Федерации от 21 мая 2013 г. № 426, внесены и утверждены постановлением Правительства Российской Федерации от 13 ноября 2019 г. № 1441 «О внесении изменений в федеральную целевую программу «Исследования и разработки по приоритетным направлениям развития научно-технологического комплекса России на 2014–2020 годы».

Материалы большей части решений Правительства Российской Федерации (300 из 481 материалов) о выделении в 2018–2019 годах и в первой половине 2020 года бюджетных ассигнований из резервного фонда не содержат каких-либо сведений о влиянии (отсутствии влияния) предлагаемых решений на достижение целей госпрограмм или ФЦП.

Частью 3 статьи 217 БК РФ предусмотрено, что в сводную бюджетную роспись могут быть внесены изменения в соответствии с решениями руководителя финансового органа без внесения изменений в закон (решение) о бюджете, в том числе в случае использования (перераспределения) средств резервных фондов.

В 2018 и 2019 годах и первой половине 2020 года на основании 540 справок об изменении СБР и ЛБО зарезервированные бюджетные ассигнования резервного фонда²⁰ перераспределены на другие коды классификации расходов бюджетов.

Приказами Минфина России о порядке применения бюджетной классификации Российской Федерации²¹ предусмотрено, что:

- в случае принятия решений об использовании средств резервного фонда вышеуказанные расходы подлежат отражению по разделам и подразделам классификации расходов бюджетов исходя из их отраслевой и ведомственной принадлежности²²;
- целевые статьи расходов бюджетов обеспечивают привязку бюджетных ассигнований к государственным (муниципальным) программам и (или) не включенным в государственные (муниципальные) программы направлениям деятельности.

Анализ кодов целевых статей классификации расходов бюджетной системы Российской Федерации (далее – КБК), на которые перераспределены бюджетные ассигнования резервного фонда, показал, что большая часть бюджетных ассигнований резервного фонда в 2018 и 2019 годах и в первой половине 2020 года (95,4 %) выделена по программным направлениям расходов.

В 2018–2019 годах и первом полугодии 2020 года бюджетные ассигнования резервного фонда выделялись на финансовое обеспечение реализации 36 из 46 госпрограмм²³.

20. КБК 092 0111 3920020540 870.

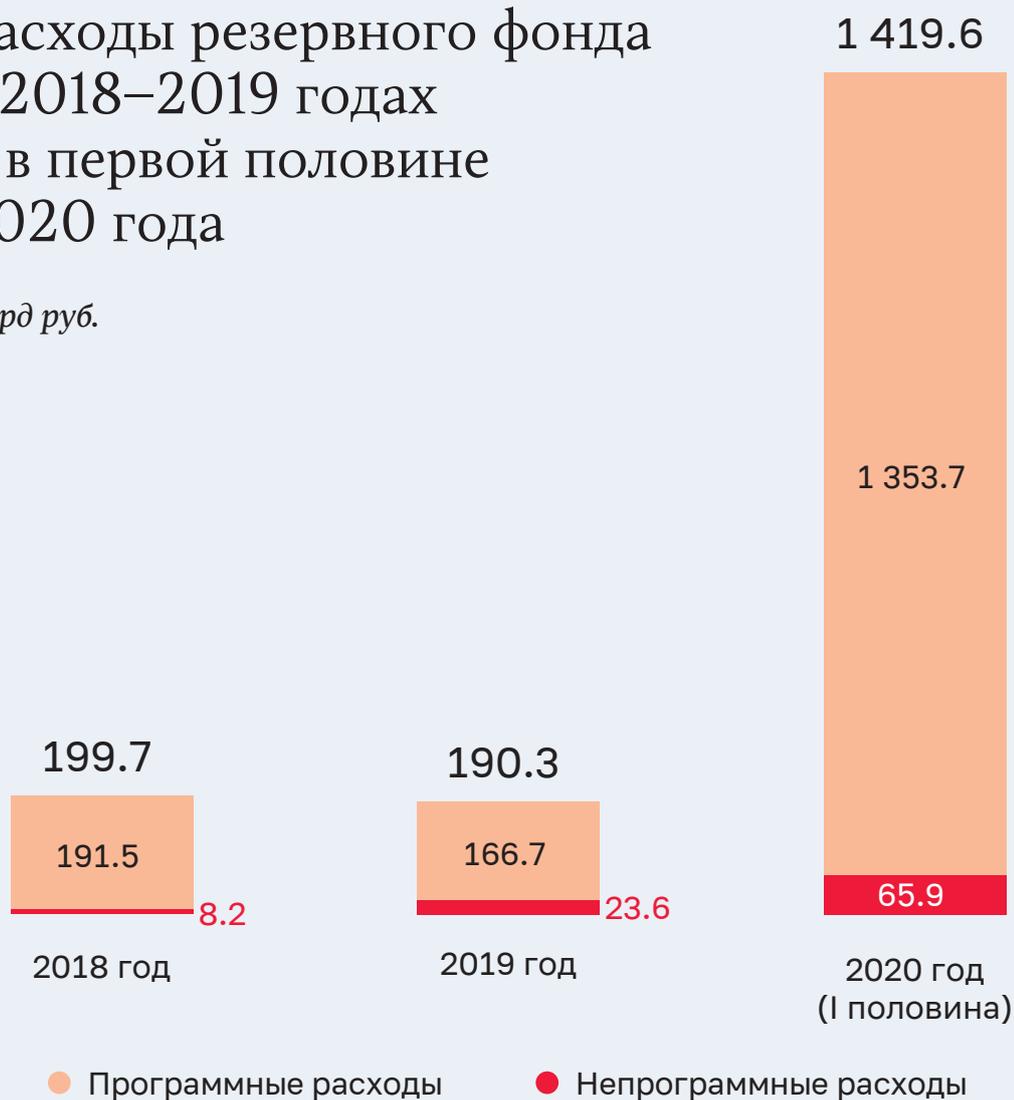
21. От 1 июля 2015 г. № 65н «Об утверждении указаний о порядке применения бюджетной классификации Российской Федерации» (применялся в 2018 году), от 8 июня 2018 г. № 132н «О порядке формирования и применения кодов бюджетной классификации Российской Федерации, их структуре и принципах назначения» (применялся в 2019 году) и от 6 июня 2019 г. № 85н «О порядке формирования и применения кодов бюджетной классификации Российской Федерации, их структуре и принципах назначения» (применяется в 2020 году).

22. За исключением предоставления бюджетам бюджетной системы Российской Федерации по отдельным решениям субсидий и иных межбюджетных трансфертов, подлежащих отражению по подразделу 1403 «Прочие межбюджетные трансферты общего характера» классификации расходов бюджетов.

23. 46 госпрограмм со сроком реализации, в том числе в 2018–2019 годах и первой половине 2020 года.

Расходы резервного фонда в 2018–2019 годах и в первой половине 2020 года

млрд руб.



В соответствии с положениями о порядке использования бюджетных ассигнований резервного фонда в 2018–2019 годах, а также Положением об использовании бюджетных ассигнований резервного фонда (с 2020 года) ГРБС представляют в Правительство Российской Федерации проекты актов Правительства Российской Федерации, содержащие в том числе сведения о цели (мероприятии), на достижение которой выделяются бюджетные ассигнования, или наименовании межбюджетного трансферта, который предлагается предоставить бюджету субъекта Российской Федерации, и цели его предоставления.

Таким образом, все решения Правительства Российской Федерации о выделении бюджетных ассигнований из резервного фонда содержат цели мероприятий, реализуемых по решениям Председателя Правительства Российской Федерации.

Следует отметить, что установленные распоряжениями цели в основном либо отсутствуют в госпрограммах (ФЦП, ВЦП), на достижение которых в 2018–2019 годах

и первой половине 2020 года направлялись соответствующие бюджетные ассигнования резервного фонда, либо не соответствуют их целям и (или) задачам.

В связи с этим анализ соответствия целей направлений использования бюджетных ассигнований резервного фонда национальным целям и стратегическим задачам Российской Федерации, а также документам стратегического планирования Российской Федерации, к которым относятся и госпрограммы, проводился путем сопоставления показателей (индикаторов) основных мероприятий госпрограмм, на финансовое обеспечение которых направлялись бюджетные ассигнования резервного фонда²⁴, с целями, на реализацию которых в соответствии с решениями Правительства Российской Федерации направлялись бюджетные ассигнования резервного фонда.

Для группировки результатов указанного анализа введены следующие критерии оценки соответствия показателей (индикаторов) основных мероприятий госпрограмм целям, на реализацию которых в соответствии с решениями Правительства Российской Федерации направлялись бюджетные ассигнования резервного фонда:

- критерий 1 – непрограммные направления расходов – показатели (индикаторы) отсутствуют;
- критерий 2 – цели, которые необходимо достичь в связи с выделением средств из резервного фонда, полностью не соответствуют как целевым показателям (индикаторам) госпрограмм, так и их количественным показателям;
- критерий 3 – цели, которые необходимо достичь в связи с выделением средств из резервного фонда, взаимосвязаны с достижением одного или нескольких целевых показателей (индикаторов) госпрограмм, однако по названию и (или) количественным показателям им не соответствуют;
- критерий 4 – цели, которые необходимо достичь в связи с выделением средств из резервного фонда, полностью (либо по смыслу) соответствуют названию одного или нескольких целевых показателей (индикаторов) госпрограмм, а также соответствуют их количественным показателям.

Анализ распоряжений Правительства Российской Федерации о выделении бюджетных ассигнований из резервного фонда показал, что бóльшая часть целей распоряжений 2018–2019 годов связана с достижением целевых показателей (индикаторов) основных мероприятий госпрограмм, на реализацию которых выделялись бюджетные ассигнования резервного фонда.

24. Восьмой–двенадцатый разряды кодов классификации расходов бюджетов.

Соответствие целей использования бюджетных ассигнований резервного фонда показателям (индикаторам) госпрограмм



Однако указанные цели несопоставимы с показателями (индикаторами) основных мероприятий госпрограмм, что не позволяет оценить степень влияния достижения целей на показатели (индикаторы) основных мероприятий госпрограмм, на финансовое обеспечение которых выделяются бюджетные ассигнования резервного фонда.

К примеру, распоряжениями от 30 марта 2018 г. № 548-р и от 7 декабря 2018 г. № 2712-р в целях стимулирования продаж техники, использующей природный газ, Минпромторгу России выделено 4,0 млрд рублей на предоставление в 2018 году субсидий из федерального бюджета производителям техники, использующей газ в качестве моторного топлива для реализации в 2018 году 4 тыс. автомобилей (1 млн рублей на субсидирование продажи 1 автомобиля).

Основное мероприятие, на финансовое обеспечение которого выделено 4,0 млрд рублей («Государственная поддержка организаций транспортного и специального машиностроения») подпрограммы «Развитие транспортного

и специального машиностроения» госпрограммы «Развитие промышленности и повышение ее конкурентоспособности»), связано с показателем «Индекс производства по отношению к предыдущему году (производство автомобилей, прицепов и полуприцепов)» (в процентах).

Распоряжением от 10 мая 2019 г. № 904-р Минсельхозу выделено 3,0 млрд рублей для осуществления взноса в уставный капитал АО «Росагролизинг» для дополнительной поставки 374 единиц новой самоходной сельскохозяйственной техники (тракторов и комбайнов) на условиях финансовой аренды (лизинга) для проведения сезонных полевых работ (8 млн рублей на дополнительную поставку 1 единицы сельскохозяйственной техники).

Однако ведомственным проектом, на финансовое обеспечение которого выделены указанные средства («Техническая модернизация агропромышленного комплекса» Государственной программы развития сельского хозяйства и регулирования рынков сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия на 2013–2020 годы²⁵), предусмотрено обеспечение к 2025 году с учетом государственной поддержки обновления тракторов в сельскохозяйственных организациях до уровня 3,4 %, зерноуборочных комбайнов – 5,2 %, кормоуборочных комбайнов – 4,8 %.

Несопоставимость целей, установленных указанными распоряжениями, и целевых показателей (и их количественных измерений), установленных госпрограммами, на финансовое обеспечение которых выделялись указанные средства, не позволяет оценить степень влияния реализации 4 тыс. автомобилей с газовым топливом на индекс производства автомобилей, прицепов и полуприцепов, поставки 374 единиц сельскохозяйственной техники на показатели обновления сельскохозяйственной техники в процентах.

В ряде случаев цели (показатели), установленные распоряжениями, отсутствуют в госпрограммах (ФЦП, ВЦП), на финансовое обеспечение которых выделялись средства резервного фонда.

Распоряжением от 13 апреля 2019 г. № 741-р Минпросвещения России выделено 9 735,8 млн рублей для предоставления иного межбюджетного трансферта бюджету г. Санкт-Петербурга на финансовое обеспечение мероприятий госпрограммы «Развитие образования», имея в виду приобретение в 2019 году зданий и помещений для создания не менее 3 580 мест в дошкольных образовательных и 3 475 мест в общеобразовательных организациях г. Санкт-Петербурга.

Указанные средства направлены на реализацию ВЦП «Развитие современных механизмов и технологий дошкольного и общего образования» подпрограммы «Развитие дошкольного и общего образования» госпрограммы «Развитие образования», утвержденной распоряжением Минпросвещения России от 15 февраля 2019 г. № Р-8 (ресурсное обеспечение указанной ВЦП на 2019 год за счет средств федерального бюджета составляет 8 997,3 млн рублей).

Среди восьми основных мероприятий указанной ВЦП только мероприятие № 6 «Модернизация инфраструктуры организаций, осуществляющих образовательную

25. Утверждена постановлением Правительства Российской Федерации от 14 июля 2012 г. № 717.

деятельность, реализующих образовательные программы дошкольного образования» содержит соответствующий распоряжению от 13 апреля 2019 г. № 741-р ожидаемый результат – доступность дошкольного образования для детей в возрасте от двух месяцев до трех лет посредством увеличения количества новых мест в дошкольных образовательных организациях, введенных путем строительства, реконструкции, выкупа, перепрофилирования зданий и (или) сооружений.

Мероприятия по увеличению количества новых мест в общеобразовательных организациях остальными мероприятиями указанной ВЦП не предусмотрены.

Распоряжением от 2 августа 2019 г. № 1721-р Минтрансу России выделено 97,0 млн рублей в целях приобретения 17 автобусов для Республики Карелия.

Однако цели и задачи ВЦП «Организационное, информационное и научное обеспечение реализации госпрограммы «Развитие транспортной системы», на финансовое обеспечение которого выделены указанные средства (выполнение государственными учреждениями, находящимися в ведении Минтранса России, государственных заданий и подготовка отчетов об их выполнении, своевременная уплата членских взносов международным организациям, участие в которых возложено на Минтранс России, и т. п.), не связаны с приобретением автобусов.

В ряде случаев цели, установленные распоряжениями, не соответствовали основному мероприятию госпрограммы, на финансовое обеспечение которого выделялись бюджетные ассигнования резервного фонда.

Так, распоряжением от 3 марта 2018 г. № 353-р предусмотрено выделение бюджетных ассигнований в размере 203,7 млн рублей Минкультуры России, имея в виду организацию и проведение Дня воссоединения Крыма с Россией (18 марта), Дня России (12 июня) и дня народного единства (4 ноября) в 7 федеральных округах.

При наличии основного мероприятия «Сохранение, использование, популяризация исторического и культурного наследия» подпрограммы «Наследие» госпрограммы «Развитие культуры и туризма» на 2013–2020 годы, соответствующего цели выделения бюджетных ассигнований, бюджетные ассигнования выделены на основное мероприятие «Сохранение и развитие исполнительских искусств» подпрограммы «Искусство».

Распоряжением от 30 марта 2018 г. № 546-р Минсельхозу России выделено 500,0 млн рублей на предоставление субсидий российским организациям на компенсацию части затрат на транспортировку сельскохозяйственной и продовольственной продукции наземным транспортом в целях увеличения товарооборота между центральными, южными регионами Российской Федерации и регионами Сибири и Дальнего Востока, т. е. внутри страны.

Однако бюджетные ассигнования резервного фонда выделены Минсельхозу России на реализацию мероприятия «Формирование системы продвижения и поддержки экспорта продукции российского агропромышленного комплекса на зарубежных рынках» приоритетного проекта «Экспорт продукции агропромышленного комплекса» Государственной программы развития сельского хозяйства и регулирования рынков сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия на 2013–2020 годы.

Установлен случай отсутствия в госпрограмме основного мероприятия, на финансовое обеспечение которого выделены бюджетные ассигнования резервного фонда.

Так, распоряжением от 9 марта 2018 г. № 403-р Минэкономразвития России выделено 220,0 млн рублей в целях обеспечения реализации плана мероприятий по направлению «Нормативное регулирование» госпрограммы «Цифровая экономика Российской Федерации».

Указанные бюджетные ассигнования резервного фонда перераспределены по основному мероприятию «Совершенствование нормативного правового регулирования для цифровизации государственного управления» подпрограммы «Совершенствование системы государственного управления» госпрограммы «Экономическое развитие и инновационная экономика»²⁶. Однако указанное основное мероприятие отсутствует в госпрограмме «Экономическое развитие и инновационная экономика» (и никогда не было в нее включено).

В 2013–2016 годах ежегодный объем резервного фонда не превышал 2,6 млрд рублей²⁷ (за исключением 2013 года, в котором объем резервного фонда был увеличен до 7,1 млрд рублей в связи с финансовым обеспечением мероприятий по ликвидации последствий крупномасштабного наводнения на территории шести субъектов Дальневосточного федерального округа). Однако в 2019 году объем резервного фонда достиг 359,7 млрд рублей и бюджетные ассигнования, выделяемые из резервного фонда на финансовое обеспечение мероприятий госпрограмм, стали сопоставимы, а зачастую превышают в несколько раз ресурсное обеспечение отдельных мероприятий госпрограмм.

В 2020 году объем резервного фонда достиг 2,14 трлн рублей и составил 10,9 % от общего объема расходов федерального бюджета 2020 года (19,66 трлн рублей). Соответственно влияние бюджетных ассигнований, выделяемых из резервного фонда на финансовое обеспечение отдельных мероприятий госпрограмм, ведомственных целевых программ, стало еще более значительным.

К примеру, в ходе осуществления мероприятий по борьбе с распространением COVID-19 в первом полугодии 2020 года выделены²⁸ бюджетные ассигнования резервного фонда в общем объеме 4 321,4 млн рублей Минздраву России, Минобрнауки России и МЧС России по ВЦП «Предупреждение и борьба с социально значимыми инфекционными заболеваниями», утвержденной приказом Минздрава России от 5 апреля 2019 г. № 199.

Указанная ВЦП предусматривает три цели:

- улучшение эпидемиологической обстановки по туберкулезу и снижение к 2025 году заболеваемости туберкулезом;
- обеспечение доступности медицинской помощи лицам, зараженным ВИЧ;

26. Утверждена постановлением Правительства Российской Федерации от 15 апреля 2014 г. № 316.

27. В 2011 году – 1,0 млрд рублей, в 2012 году – 1,0 млрд рублей, в 2013 году – 7,1 млрд рублей, в 2014 году – 2,6 млрд рублей, в 2015 году – 2,4 млрд рублей, в 2016 году – 0,75 млрд рублей.

28. Распоряжения от 3 февраля 2020 г. № 156-рс, от 12 апреля 2020 г. № 976-р, от 17 апреля 2020 г. № 1050-р, от 20 мая 2020 г. № 1329-рс и от 22 мая 2020 г. № 1360-р.

- обеспечение оказания медицинской помощи вновь выявленным и находящимся в стадии ремиссии больным лепрой.

Ресурсное обеспечение указанной ВЦП на 2020 год (по всем трем целям) составляет 32 322,8 млн рублей. Выделенные в первом полугодии 2020 года бюджетные ассигнования резервного фонда в сумме 4 321,4 млн рублей увеличивают ресурсное обеспечение ВЦП на 13,6 % без оказания влияния на результаты реализации и целевые индикаторы ВЦП в ее нынешней редакции.

Минздраву России из резервного фонда в первом полугодии 2020 года выделены²⁹ бюджетные ассигнования в общей сумме 87 779,0 млн рублей на предоставление иных межбюджетных трансфертов субъектам Российской Федерации для осуществления выплат стимулирующего характера за выполнение особо важных работ, особые условия труда и дополнительную нагрузку медицинским и иным работникам, непосредственно участвующим в оказании медицинской помощи гражданам, у которых выявлен COVID-19, и лицам из групп риска заражения COVID-19, а также на оснащение (переоснащение) перепрофилируемого и (или) модернизируемого коечного фонда подведомственных организаций для оказания медицинской помощи больным COVID-19.

Однако указанные средства резервного фонда направлены Минздраву России по ведомственной целевой программе «Управление кадровыми ресурсами здравоохранения», утвержденной приказом Минздрава России от 19 февраля 2019 г. № 68, которая предусматривает только одну цель – «Повышение доли медицинских и фармацевтических работников отрасли здравоохранения, получивших доступ к современным образовательным программам дополнительного профессионального образования (профессиональная переподготовка, повышение квалификации), разработанных с учетом достижений науки и технологий, клинических рекомендаций и принципов доказательной медицины».

Ресурсное обеспечение указанной ВЦП на 2020 год составляет 4 810,4 млн рублей. Выделенные из резервного фонда бюджетные ассигнования в 18,25 раза увеличивают ресурсное обеспечение указанной ВЦП в 2020 году также без оказания влияния на результаты ее реализации в действующей редакции.

Сведения о намерении вносить изменения в указанную ВЦП Минздрава России в части включения в нее цели, предусматривающей оказание медицинской помощи больным COVID-19 и (или) осуществление соответствующих выплат медицинским работникам, в материалах проектов указанных распоряжений не содержатся.

В ходе экспертно-аналитического мероприятия проведен анализ включения в Федеральную адресную инвестиционную программу (далее – ФАИП) объектов, средства на строительство, реконструкцию, в том числе с элементами реставрации, техническое перевооружение и (или) на приобретение которых в государственную или муниципальную собственность (далее – строительство или приобретение) выделялись в 2018–2019 годах из резервного фонда.

29. Распоряжения от 18 марта 2020 г. № 648-р, от 12 апреля 2020 г. № 976-р, от 17 апреля 2020 г. № 1050-р, от 28 мая 2020 г. № 1406-р, от 17 июня 2020 г. № 1607-р и от 25 июня 2020 г. №№ 1672-р, 1673-р.

В результате указанного анализа установлено, что на основании 42 распоряжений в 2018–2019 годах в целях строительства или приобретения объектов в государственную или муниципальную собственность выделено 45 583,8 млн рублей.

Бюджетные ассигнования резервного фонда на финансовое обеспечение строительства (реконструкции) или приобретения объектов недвижимого имущества выделялись в 2018–2019 годах ГРБС как для осуществления бюджетных инвестиций, так и для предоставления бюджетам субъектов Российской Федерации межбюджетных трансфертов в форме субсидий, а также в форме иных межбюджетных трансфертов, а именно:

- для осуществления бюджетных инвестиций – 23 655,7 млн рублей по 6 распоряжениям;
- для предоставления межбюджетных трансфертов в форме субсидий – 6 795,9 млн рублей по 23 распоряжениям;
- для предоставления межбюджетных трансфертов в форме иных межбюджетных трансфертов – 15 132,2 млн рублей по 13 распоряжениям.

В соответствии с пунктом 29 Правил формирования и реализации ФАИП³⁰ внесение изменений в ФАИП осуществляет Минэкономразвития России по согласованию с Минфином России на основании предложений, согласованных с субъектами бюджетного планирования и представляемых ГРБС в Минэкономразвития России, в порядке, определяемом этим министерством.

Минэкономразвития России³¹ осуществляет внесение изменений в ФАИП, в том числе в связи с принятием, внесением изменений в ранее принятые нормативные правовые акты и решения, указанные в пункте 5 Правил формирования и реализации ФАИП.

Примечание. Пунктом 5 Правил формирования и реализации ФАИП предусмотрено, что в ФАИП включаются объекты капитального строительства, мероприятия (укрупненные инвестиционные проекты), объекты недвижимого имущества, на строительство, реконструкцию, в том числе с элементами реставрации, техническое перевооружение и (или) приобретение которых предусмотрены бюджетные ассигнования федерального бюджета, в том числе:

- актами Правительства Российской Федерации и решениями Президента Российской Федерации о предоставлении субсидий из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации на софинансирование капитальных вложений в объекты государственной собственности субъектов Российской Федерации, которые осуществляются из бюджетов субъектов Российской Федерации, или на предоставление субсидий местным бюджетам на софинансирование

30. Правила формирования и реализации федеральной адресной инвестиционной программы, утвержденной постановлением Правительства Российской Федерации от 13 сентября 2010 г. № 716 (далее – Правила формирования и реализации ФАИП).

31. Приказы Минэкономразвития России от 19 марта 2014 г. № 278 и от 22 марта 2019 г. № 150 «О реализации постановления Правительства Российской Федерации от 13 сентября 2010 г. № 716 «Об утверждении Правил формирования и реализации федеральной адресной инвестиционной программы».

капитальных вложений в объекты муниципальной собственности, о внесении изменений в утвержденные акты;

- нормативными правовыми актами Правительства Российской Федерации и решениями федеральных государственных органов о подготовке и реализации бюджетных инвестиций в объекты государственной собственности Российской Федерации, не включенные в федеральные целевые программы, о внесении изменений в утвержденные нормативные правовые акты или решения.

В ходе экспертно-аналитического мероприятия установлено, что все подлежащие включению в ФАИП объекты государственной собственности Российской Федерации и субъектов Российской Федерации (изменения в данные об объектах), на осуществление бюджетных инвестиций или для софинансирования капитальных вложений в которые в 2018–2019 годах выделялись бюджетные ассигнования резервного фонда, а также предоставлялись межбюджетные трансферты в форме субсидий в общем количестве 73 объекта (29 распоряжений на общую сумму 30 451,6 млн рублей), включены в ФАИП (приложение № 3).

Анализ остальных 13 распоряжений Правительства Российской Федерации о выделении в 2018–2019 годах бюджетных ассигнований резервного фонда в целях предоставления бюджетам Российской Федерации иных межбюджетных трансфертов на строительство (реконструкцию) или приобретение 58 объектов показал, что данные объекты в ФАИП не включены.

Кроме того, анализ распоряжений показал, что в ряде случаев одному и тому же ГРБС бюджетные ассигнования резервного фонда выделялись на аналогичные цели – финансовое обеспечение строительства (реконструкции) объектов капитального строительства или приобретение в государственную собственность субъекта Российской Федерации (муниципальную собственность) объектов недвижимого имущества.

Так, распоряжением от 9 июля 2019 г. № 1939-р Минздраву России из резервного фонда выделены бюджетные ассигнования в целях предоставления субсидии бюджету Астраханской области на софинансирование капитальных вложений в объект капитального строительства «Приволжская центральная районная больница», Астраханская область, Приволжский район, с. Килинчи, имея в виду завершение в 2019 году 100 % объема строительно-монтажных работ по объекту с вводом объекта в эксплуатацию в 2020 году, с целью повышения качества медицинского обслуживания населения Приволжского района Астраханской области, данные о котором в ФАИП внесены.

Распоряжением от 1 сентября 2018 г. № 1836-р Минздраву России из резервного фонда выделены бюджетные ассигнования для предоставления иного межбюджетного трансферта бюджету Республики Северная Осетия – Алания в целях развития и модернизации учреждений здравоохранения государственной собственности Республики Северная Осетия – Алания на укрепление материально-технической базы учреждений, имея в виду достижение технической готовности объектов здравоохранения (4 районные больницы) в 2018 году – не менее 85 %, ввод объектов капитального строительства в эксплуатацию – не позднее 2019 года и повышение

качества медицинского обслуживания населения Республики Северная Осетия – Алания, данные о которых в ФАИП не направлялись.

Следует отметить, что как по распоряжению от 9 июля 2019 г. № 1939-р о предоставлении субсидии, так и по распоряжениям от 20 июля 2019 г. № 1614-р и от 30 сентября 2019 г. № 2238-р³² бюджетные ассигнования выделены ГРБС в целях предоставления межбюджетных трансфертов бюджетам субъектов Российской Федерации на капитальные вложения в объекты капитального строительства, однако в ФАИП включены данные об объектах, на строительство которых субъектам Российской Федерации средства резервного фонда предоставлены только в форме субсидии.

Пункт 30 Порядка разработки, реализации и оценки эффективности государственных программ Российской Федерации, утвержденного постановлением Правительства Российской Федерации от 2 августа 2010 г. № 588 (далее – Порядок № 588), предусматривает право ответственного исполнителя госпрограммы в процессе ее реализации принимать решения о внесении изменений в перечни и состав ее мероприятий, сроки их реализации, а также в соответствии с законодательством Российской Федерации в объемы бюджетных ассигнований на реализацию мероприятий в пределах утвержденных лимитов бюджетных ассигнований на реализацию госпрограммы в целом (по согласованию с соисполнителями)³³.

В ходе экспертно-аналитического мероприятия установлено, что при перераспределении бюджетных ассигнований резервного фонда на финансовое обеспечение реализации госпрограмм актуализация их ресурсного обеспечения в большинстве случаев не проводится.

Недостаточная координация ресурсного обеспечения, отраженного в госпрограммах, с выделенными в течение финансового года на реализацию госпрограмм бюджетными ассигнованиями ведет к нарушению взаимосвязи (соотношения) затраченных ресурсов и полученных результатов, что, в свою очередь, искажает реальную оценку эффективности деятельности органов исполнительной власти и используемых ими бюджетных ассигнований при реализации госпрограмм.

Однако именно взаимосвязь (соотношение) затраченных ресурсов и полученных результатов определяет эффективность бюджетных расходов. Увеличение (в случае перераспределения бюджетных ассигнований резервного фонда) или уменьшение бюджетных ассигнований должно оказывать влияние на увеличение или уменьшение результатов реализации госпрограмм, а в некоторых случаях может привести

32. На оказание финансовой помощи для осуществления капитальных вложений в объекты государственной (муниципальной) собственности бюджету Республики Тыва, имея в виду достижение 100 % уровня технической готовности объекта «Детский сад на 280 мест» в районе жилого дома №1/1 по ул. Дружба в г. Кызыле» и бюджету Костромской области, имея в виду обеспечение в 2019 году на 100 % технической готовности объекта «Строительство школы на 120 мест в п. Якшанга Поназыревского муниципального района Костромской области».

33. Согласно пункту 26(1) Методических указаний «в ходе исполнения федерального бюджета и бюджетов государственных внебюджетных фондов Российской Федерации показатели финансового обеспечения реализации государственной программы, в том числе ее подпрограмм и основных мероприятий, могут отличаться от показателей, утвержденных в составе государственной программы, в пределах и по основаниям, которые предусмотрены бюджетным законодательством Российской Федерации для внесения изменений в сводную бюджетную роспись федерального бюджета, в сводную бюджетную роспись бюджета государственного внебюджетного фонда Российской Федерации».

к комплексному пересмотру структуры госпрограммы, корректировки ее целей и задач.

Концепцией повышения эффективности бюджетных расходов в 2019–2024 годах, утвержденной распоряжением Правительства Российской Федерации от 31 января 2019 года № 117-р, определено, что одним из ключевых направлений повышения эффективности бюджетных расходов в предстоящем периоде останется развитие программно-целевого бюджетного планирования на основе государственных программ Российской Федерации³⁴.

В соответствии с утвержденными Минфином России «Основными направлениями бюджетной, налоговой и таможенно-тарифной политики на 2019 год и на плановый период 2020 и 2021 годов», одним из приоритетных направлений повышения эффективности бюджетных расходов в предстоящем периоде также будет выступать развитие института государственных (муниципальных) программ, которые должны стать простым и эффективным инструментом организации как проектной, так и процессной (текущей) деятельности государственных органов, отражающим взаимосвязь затраченных ресурсов и полученных результатов.

В ходе экспертно-аналитического мероприятия были проанализированы факты выделения бюджетных ассигнований резервного фонда, составляющих значительную часть финансового обеспечения мероприятий государственных программ, на реализацию которых они были выделены. Установлено, что в ряде случаев в показатели финансового обеспечения реализации мероприятий госпрограмм изменения в связи с увеличением ресурсного обеспечения за счет выделения средств резервного фонда в 2018 году были внесены только в 2020 году, в некоторых случаях изменения не вносились (приложение № 5).

В ходе выборочного анализа финансового обеспечения реализации мероприятий госпрограмм установлено, что в ряде госпрограмм отсутствуют сведения о ресурсном обеспечении отдельных мероприятий.

Так, в госпрограмме «Обеспечение доступным и комфортным жильем и коммунальными услугами граждан Российской Федерации» отсутствуют сведения о ресурсном обеспечении мероприятия «Обеспечение государственных функций по текущему управлению реализацией государственной программы».

В госпрограмме «Социальная поддержка граждан» отсутствуют сведения о ресурсном обеспечении мероприятия «Совершенствование системы социального обслуживания граждан» подпрограммы «Модернизация и развитие социального обслуживания населения».

Сведения о ресурсном обеспечении реализации мероприятий отсутствуют в госпрограммах «Развитие образования» и «Развитие здравоохранения».

Вышеуказанное не позволяет провести анализ соответствия уровней изменений объемов ресурсного обеспечения и целевых показателей (индикаторов) госпрограмм

34. Раздел IV «Совершенствование системы государственных программ и внедрение принципов проектного управления».

в связи с выделением бюджетных ассигнований резервного фонда по кодам программного направления расходов указанных госпрограмм.

Согласно пункту 26 Методических указаний по разработке и реализации государственных программ Российской Федерации, утвержденных приказом Минэкономразвития России от 16 сентября 2016 г. № 582, при уточнении объема финансового обеспечения на реализацию госпрограммы подлежат уточнению и иные основные параметры госпрограммы (в том числе показатели (индикаторы) госпрограммы и входящие в ее состав подпрограммы и федеральные целевые программы, ожидаемые результаты)³⁵.

В соответствии с пунктом 2 Порядка № 588 госпрограммы являются документами стратегического планирования, содержащими 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.

Одним из требований, предъявляемых к содержанию госпрограмм, является формирование значений целевых показателей (индикаторов) госпрограммы с учетом параметров прогноза социально-экономического развития Российской Федерации.

При формировании целей, задач и основных мероприятий, а также характеризующих их целевых показателей (индикаторов) учитываются объемы соответствующих источников финансирования, включая бюджеты бюджетной системы Российской Федерации, внебюджетные источники, иные инструменты государственной политики, к которым относятся налоговые расходы, влияющие на достижение результатов государственной программы.

В ходе оценки достижения показателей (индикаторов) госпрограмм, на реализацию мероприятий которых в 2018–2019 годах направлены наиболее значительные объемы бюджетных ассигнований резервного фонда, установлено, что либо показатели (индикаторы) госпрограмм в связи с выделением бюджетных ассигнований из резервного фонда не менялись, либо определить полноту достижения целей, на реализацию которых выделялись наиболее значительные объемы бюджетных ассигнований резервного фонда, не представляется возможным.

Так, распоряжением от 6 марта 2018 г. № 387-р Минфину России выделены бюджетные ассигнования в размере 4,9 млрд рублей по ЦСР 05 2 П2 «Приоритетный проект «Формирование комфортной городской среды» подпрограммы «Создание условий для обеспечения качественными услугами жилищно-коммунального хозяйства граждан России» госпрограммы «Обеспечение доступным и комфортным жильем и коммунальными услугами граждан Российской Федерации»

35. Пунктом 25 Методических указаний предусмотрено, что уточнение объема финансового обеспечения на реализацию госпрограмм (приведение параметров финансового обеспечения реализации госпрограммы в отчетном финансовом году в соответствие с показателями сводной бюджетной росписи федерального бюджета на 31 декабря) осуществляется при приведении госпрограмм в соответствие с законом (решением) о бюджете не позднее трех месяцев со дня вступления его в силу.

для обеспечения реализации проектов создания комфортной городской среды не менее чем в 80 малых городах и исторических поселениях.

Размер финансирования за счет средств резервного фонда составляет 24,5 % от общего объема финансирования за счет средств федерального бюджета, предусмотренного бюджетом приоритетного проекта «Формирование комфортной городской среды» в размере 20,0 млрд рублей.

Показатель приоритетного проекта «Количество реализованных на территории Российской Федерации проектов по благоустройству, включенных в Федеральный реестр лучших реализованных практик (проектов) по благоустройству (шт.)» (в 2018 году установлен на уровне 200 шт.), во-первых не менялся, а во-вторых не увязан с целью, на которую выделены бюджетные ассигнования резервного фонда (реализация проектов создания комфортной городской среды не менее чем в 80 малых городах и исторических поселениях), в связи с чем определить полноту достижения цели, на которую выделены бюджетные ассигнования, не представляется возможным.

Распоряжением от 27 апреля 2018 г. № 781-р Минприроды России выделены бюджетные ассигнования в размере 3 300,0 млн рублей по ЦСР 12 П 01 основное мероприятие «Поддержка региональных проектов в области обращения с отходами и ликвидации накопленного вреда окружающей среде» подпрограммы «Приоритетный проект «Чистая страна» госпрограммы «Охрана окружающей среды» на 2012–2020 годы, имея в виду, что выделение указанных средств позволит восстановить нарушенные земли общей площадью 0,054 тыс. га.

Размер финансирования реализации указанного мероприятия за счет средств резервного фонда в 1,2 раза больше объема финансирования за счет бюджетных ассигнований федерального бюджета, предусмотренного приложением № 5 к госпрограмме «Охрана окружающей среды» за счет бюджетных ассигнований федерального бюджета в размере 2 723,188 млн рублей.

При том, что бюджетные ассигнования резервного фонда выделены на восстановление нарушенных земель общей площадью 0,054 тыс. га, фактическое значение показателя основного мероприятия П.2 «Общая площадь восстановленных, в том числе рекультивированных, земель, подверженных негативному воздействию накопленного экологического вреда» в 2018 году составило 0,25 тыс. га, что больше его планового значения (0,24 тыс. га), однако на 0,044 тыс. га меньше цели, установленной распоряжением от 27 апреля 2018 г. № 781-р.

Таким образом, показатель основного мероприятия госпрограммы достигнут и даже перевыполнен (на 0,01 тыс. га). Однако этот показатель не скорректирован в связи с направлением из резервного фонда 3 300,0 млн рублей на реализацию мероприятий указанной госпрограммы.

Анализ оценки достижения показателей (индикаторов) госпрограмм, на реализацию мероприятий которых в 2019 году направлены наиболее значительные объемы бюджетных ассигнований резервного фонда Правительства Российской Федерации, проводился на основе отчетов ответственных исполнителей о ходе реализации госпрограмм.

В ходе указанного анализа установлено, что дополнительное выделение бюджетного финансирования, в частности из резервного фонда, не влечет за собой корректировки показателей (индикаторов), утвержденных к достижению при реализации мероприятий госпрограмм, что, в свою очередь, не обеспечивает корректную взаимосвязь (соотношение) затраченных ресурсов и полученных результатов. Кроме того, выделение дополнительного финансирования на реализацию госпрограмм в ряде случаев не только не влечет за собой увеличение показателей (индикаторов), характеризующих результаты реализации соответствующих основных мероприятий, но и не оказывает влияние на достижение запланированных показателей (индикаторов).

Так, распоряжением от 2 августа 2019 года № 1724-р Минпромторгу России выделены бюджетные ассигнования в объеме 10,0 млрд рублей на обеспечение реализации не менее 1,2 тыс. автомобилей скорой медицинской помощи и не менее 2,2 тыс. школьных автобусов.

Указанные средства перераспределены Минпромторгу России по подпрограмме «Развитие транспортного и специального машиностроения» госпрограммы «Развитие промышленности и повышение ее конкурентоспособности» основного мероприятия «Развитие автомобилестроения», связь с показателем которой установлена посредством индекса производства по отношению к предыдущему году (производство автомобилей, прицепов и полуприцепов), значение которого на 2019 год составляет 105,1 %.

По данным годового отчета Минпромторга России о реализации госпрограммы «Развитие промышленности и повышение ее конкурентоспособности», показатели финансового обеспечения указанного основного мероприятия по данным сводной бюджетной росписи составили 204,75 млрд рублей (план на начало отчетного периода), 249,14 млрд рублей (факт на конец отчетного периода), кассовое исполнение – 248,93 млрд рублей. То есть финансовое обеспечение указанного основного мероприятия возросло на 44,39 млрд рублей, или на 21,7 %.

Несмотря на значительное увеличение ресурсного обеспечения указанного основного мероприятия плановое значение индекса производства по отношению к предыдущему году (производство автомобилей, прицепов и полуприцепов) в 2019 году не менялось, показатель указанного индекса по итогам 2019 года составил 98,1 %, т. е. не достигнут.

Распоряжением от 14 сентября 2019 года № 2079-р Минспорту России выделены бюджетные ассигнования в объеме 2 153,2 млн рублей.

Указанные средства перераспределены на раздел «Физкультура и спорт» основного мероприятия 7.1 «Совершенствование спортивной инфраструктуры и материально-технической базы для развития хоккея» подпрограммы «Развитие хоккея в Российской Федерации» госпрограммы «Развитие физической культуры и спорта».

Постановлением Правительства Российской Федерации от 15 апреля 2014 г. № 302 «Об утверждении государственной программы Российской Федерации «Развитие физической культуры и спорта» связь основного мероприятия 7.1 «Совершенствование спортивной инфраструктуры и материально-технической базы для развития хоккея» с показателями программы (подпрограммы) установлена через показатель

численности населения, занимающегося хоккеем, значение которого на 2019 год составляло 640 тыс. человек.

При этом ресурсным обеспечением реализации госпрограммы «Развитие физической культуры и спорта» за счет бюджетных ассигнований федерального бюджета объем бюджетных ассигнований по указанному основному мероприятию на 2019 год предусмотрен в размере 300,0 млн рублей, т. е. бюджетные ассигнования резервного фонда превысили ресурсное обеспечение указанного мероприятия более чем в семь раз.

Годовой отчет Минспорта России о реализации госпрограммы «Развитие физической культуры и спорта» содержит сведения по расходам федерального бюджета и бюджетов внебюджетных фондов Российской Федерации о показателях финансового обеспечения указанного основного мероприятия по данным сводной бюджетной росписи: 300,0 млн рублей (план на начало отчетного периода), 2 453,2 млн рублей (факт на конец отчетного периода), кассовое исполнение – 2 439,2 млн рублей, т. е. бюджетные ассигнования резервного фонда учтены в годовом отчете Минспорта России.

Показатель, характеризующий указанное мероприятие, – численность населения, занимающегося хоккеем по итогам 2019 года, согласно данным годового отчета Минспорта России составил 606 тыс. человек, при том что плановое значение составляло 640 тыс. человек.

То есть, несмотря на увеличение более чем в семь раз ресурсного обеспечения основного мероприятия 7.1 «Совершенствование спортивной инфраструктуры и материально-технической базы для развития хоккея» подпрограммы «Развитие хоккея в Российской Федерации» госпрограммы «Развитие физической культуры и спорта» его показатель (индикатор) не только не изменился, но и не достигнут в 2019 году.

8. Выводы

8.1. В 2018–2019 годах из резервного фонда Правительства Российской Федерации выделено 389 950,6 млн рублей, из которых на финансовое обеспечение реализации государственных программ Российской Федерации, федеральных целевых программ направлено 358 186,4 млн рублей, или 91,9 %.

В первом полугодии 2020 года объем резервного фонда достиг 2 140 973,3 млн рублей, что составляет 10,9 % от общего объема расходов федерального бюджета 2020 года (19 665 989,9 млн рублей). В первом полугодии 2020 года из резервного фонда выделено 1 419 645,1 млн рублей, или 66,3 % от объема резервного фонда.

Основной объем бюджетных ассигнований, выделенных из резервного фонда в первом полугодии 2020 года (1 353 715,5 млн рублей, или 95,4 %), направлен на финансовое обеспечение реализации госпрограмм и ФЦП.

8.2. В результате направления бюджетных ассигнований резервного фонда на реализацию госпрограмм ресурсное обеспечение отдельных мероприятий госпрограмм, ведомственных целевых программ значительно возросло, а в ряде случаев превысило их ресурсное обеспечение, выделяемое в соответствии с федеральными законами о федеральном бюджете на соответствующий финансовый год.

Однако в большинстве случаев при предоставлении бюджетных ассигнований из резервного фонда уточнение объема финансового обеспечения на реализацию госпрограмм (приведение параметров финансового обеспечения реализации госпрограмм в соответствии с показателями сводной бюджетной росписи федерального бюджета) не осуществляется, уточнение показателей (индикаторов) госпрограмм и входящих в их состав подпрограмм и ФЦП не проводится.

Согласно Концепции повышения эффективности бюджетных расходов в 2019–2024 годах, утвержденной распоряжением Правительства Российской Федерации от 31 января 2019 г. № 117-р, многие ранее начатые мероприятия госпрограмм фактически направлены на достижение целей национальных проектов, посредством реализации которых планируется осуществление достижения национальных целей, 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».

Согласно утвержденному Правительством Российской Федерации Единому плану по достижению национальных целей развития Российской Федерации на период до 2024 года во исполнение национальных целей развития Российской Федерации утверждены Основные направления деятельности Правительства Российской Федерации на период до 2024 года, инструментами реализации которых являются государственные программы Российской Федерации.

Таким образом, цели и задачи Указа № 204 будут достигаться через реализацию госпрограмм, в связи с чем важно обеспечить взаимосвязь между финансовым обеспечением госпрограмм и их целевыми показателями (индикаторами).

8.3. В ряде случаев бюджетные ассигнования резервного фонда направлялись на финансовое обеспечение реализации мероприятий госпрограмм (ФЦП, ВЦП), среди показателей которых отсутствуют показатели, сопоставимые с целями, установленными решениями Правительства Российской Федерации о выделении бюджетных ассигнований резервного фонда.

В результате значительное увеличение ресурсного обеспечения отдельных мероприятий госпрограмм (ФЦП, ВЦП) не всегда способствует достижению целей и задач указанных программ и, как следствие, целей национальных проектов, установленных Указом № 204.

8.4. Пунктом 53 Регламента Правительства Российской Федерации, утвержденного постановлением Правительства Российской Федерации от 1 июня 2004 г. № 260, установлено требование внесения проектов актов в Правительство Российской Федерации с пояснительной запиской, содержащей в том числе сведения

о госпрограмме, для реализации которой принимаются эти решения либо к сфере реализации которой они относятся, или сведения об отсутствии влияния предлагаемых решений на достижение целей госпрограмм.

Однако до 2020 года Положения о порядке использования бюджетных ассигнований резервного фонда в 2018 году³⁶ и в 2019 году³⁷ аналогичного требования не содержали. Пояснительные записки к 50 из 297 проектов актов Правительства Российской Федерации о выделении в 2018 и 2019 годах бюджетных ассигнований из резервного фонда содержали сведения о влиянии выделяемых из резервного фонда бюджетных ассигнований на достижение целей госпрограмм (отсутствии такого влияния).

С 2020 года в Положение об использовании бюджетных ассигнований резервного фонда Правительства Российской Федерации, утвержденное постановлением Правительства Российской Федерации от 26 декабря 2019 г. № 1846, включено аналогичное пункту 53 Регламента Правительства Российской Федерации требование о представлении в Правительство Российской Федерации с проектом акта Правительства Российской Федерации об использовании бюджетных ассигнований резервного фонда пояснительной записки, содержащей в том числе сведения о влиянии (отсутствии влияния) выделяемых из резервного фонда бюджетных ассигнований на достижение показателей (индикаторов) госпрограмм, целей, показателей и результатов национальных и федеральных проектов.

Однако пояснительные записки к 17 из 104 проектов актов Правительства Российской Федерации о выделении в первой половине 2020 года бюджетных ассигнований из резервного фонда содержат сведения о влиянии предлагаемых решений на достижение целей госпрограмм (34 – об отсутствии такого влияния).

8.5. Положения о порядке использования бюджетных ассигнований резервного фонда в 2018 году и в 2019 году не предусматривали внесение федеральными органами исполнительной власти проектов решений Правительства Российской Федерации об использовании бюджетных ассигнований резервного фонда на основании решений заместителей Председателя Правительства Российской Федерации.

Анализ сложившейся в 2018–2019 годах практики показывает, что в ряде случаев проекты решений Правительства Российской Федерации о выделении бюджетных ассигнований из резервного фонда вносились в Правительство Российской Федерации на основании решений (поручений) заместителей Председателя Правительства Российской Федерации в соответствии с курируемой ими сферой деятельности в рамках исполнения поручений Президента Российской Федерации или Председателя Правительства Российской Федерации.

Положением № 1846 предусмотрено с 2020 года внесение федеральными органами исполнительной власти проектов решений Правительства Российской Федерации

36. Положение о порядке использования в 2018 году бюджетных ассигнований резервного фонда Правительства Российской Федерации утверждено постановлением Правительства Российской Федерации от 25 января 2018 г. № 61.

37. Положение об использовании в 2019 году бюджетных ассигнований резервного фонда Правительства Российской Федерации утверждено постановлением Правительства Российской Федерации от 31 декабря 2018 г. № 1789.

об использовании бюджетных ассигнований резервного фонда также на основании поручения Заместителя Председателя Правительства Российской Федерации в случаях направления средств резервного фонда на:

- ликвидацию чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера, осуществление компенсационных выплат физическим и юридическим лицам, которым был причинен ущерб в результате террористического акта, и возмещение вреда, причиненного при пресечении террористического акта правомерными действиями;
- проведение неотложных аварийно-восстановительных работ, связанных с ликвидацией чрезвычайных ситуаций федерального, межрегионального и регионального характера либо последствий террористических актов и (или) пресечения террористических актов правомерными действиями;
- реализацию мер социальной поддержки граждан, жилые помещения которых утрачены и (или) повреждены в результате чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера либо террористического акта и (или) при пресечении террористического акта правомерными действиями;
- реализацию мер по возмещению ущерба, причиненного жилым помещениям граждан, застрахованным в рамках программ организации возмещения ущерба, причиненного расположенным на территориях субъектов Российской Федерации жилым помещениям граждан, с использованием механизма добровольного страхования.

Однако в первом полугодии 2020 года в ряде случаев проекты решений Правительства Российской Федерации о выделении бюджетных ассигнований резервного фонда вносились в Правительство Российской Федерации на основании решений (поручений) заместителей Председателя Правительства Российской Федерации (в соответствии с курируемой ими сферой деятельности в рамках исполнения поручений Президента Российской Федерации или Председателя Правительства Российской Федерации) на реализацию мероприятий, решение о выделении бюджетных ассигнований из резервного фонда на которые согласно Положению № 1846 принимает Председатель Правительства Российской Федерации.

9. Предложения

9.1. Направить информационное письмо в Правительство Российской Федерации с рекомендацией обеспечить приведение параметров финансового обеспечения реализации госпрограмм (ФЦП) в соответствие с показателями сводной бюджетной росписи федерального бюджета.

9.2. Направить отчет о результатах экспертно-аналитического мероприятия в Совет Федерации и Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации.

