

МАТЕРИАЛЫ

Счетной палаты Российской Федерации

Предложения в проект постановления Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации «О предложениях Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации по формированию концепции федерального бюджета на 2025 год и на плановый период 2026 и 2027 годов»

**Предложения в проект постановления Совета Федерации
Федерального Собрания Российской Федерации «О предложениях
Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации по
формированию концепции федерального бюджета на 2025 год и на
плановый период 2026 и 2027 годов»**

При формировании концепции федерального бюджета на 2025 год и на плановый период 2026 и 2027 годов Счетная палата Российской Федерации полагает целесообразным предусмотреть в рамках рекомендаций Правительству Российской Федерации необходимость учесть результаты контрольных мероприятий Счетной палаты Российской Федерации по проверке исполнения Федерального закона от 5 декабря 2022 г. № 466-ФЗ «О федеральном бюджете на 2023 год и на плановый период 2024 и 2025 годов» и бюджетной отчетности об исполнении федерального бюджета за 2023 год, что позволит избежать ряда системных недостатков при планировании финансового обеспечения мероприятий, в том числе в рамках государственных программ Российской Федерации.

Кроме того, Счетная палата Российской Федерации предлагает в рамках проекта постановления «О предложениях Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации по формированию концепции федерального бюджета на 2025 год и на плановый период 2026 и 2027 годов» рекомендовать Правительству Российской Федерации:

1. Предусмотреть бюджетные ассигнования на капитальный ремонт, ремонт и содержание автомобильных дорог общего пользования федерального значения, а также на содержание внутренних водных путей и судоходных гидротехнических сооружений в объеме, соответствующем размеру установленной нормативной потребности на указанные цели;

2. Выработать единый подход к внесению изменений в пункт 2 статьи 179⁴ Бюджетного кодекса Российской Федерации в части закрепления на постоянной основе порядка расчета бюджетных ассигнований Федерального дорожного фонда;

3. Рассмотреть вопрос о разработке инструментов поддержки развития механизмов строительства наемных домов, жилые помещения в которых предоставляются по договорам найма жилого помещения жилищного фонда социального использования и по договорам найма жилого помещения;

Комментарий.

Отмечается наличие небольшого количества наемных домов в 9 регионах в количестве 52 единиц, в которых жилые помещения предоставляются по договорам найма жилищного фонда социального использования.

Вместе с тем методика расчета показателя «Количество семей, улучшивших жилищные условия», утвержденная приказом Минстроя России от 18 апреля 2019 г. № 228/пр, включает различные формы улучшения жилищных условий граждан, в том числе заключение договора социального найма и долгосрочного договора аренды жилого помещения. В 2023 году доля данных механизмов в показателе «Количество семей, улучшивших жилищные условия» минимальна – 1,2 и 0,2 % соответственно.

В ситуации низкой доступности жилья отсутствие развития данных механизмов не позволяет малоимущим категориям граждан рассчитывать на улучшение своих жилищных условий.

4. В целях эффективного расходования бюджетных средств, а также недопущения образования значительного объема неиспользуемых публично-правовыми компаниями (далее – ППК) средств федерального бюджета рекомендуется при рассмотрении вопросов о выделении им дополнительных средств из федерального бюджета, в том числе из резервного фонда Правительства предоставлять информацию о наличии средств на счетах указанных ППК (в том числе депозитных счетах) на дату направления заявки на выделение средств из федерального бюджета.

5. Учитывать при планировании объемов бюджетных ассигнований на меры государственной поддержки обрабатывающих отраслей промышленности уровень кассового исполнения аналогичных расходов в предыдущие годы;

6. Рассмотреть вопрос о совершенствовании организационных, правовых и экономических условий, гарантирующих долгосрочный спрос на промышленную продукцию российского производства в рамках работы по корректировке государственных программ Российской Федерации в соответствии с национальными целями развития Российской Федерации на

период до 2030 года и на перспективу до 2036 года, утвержденными Указом Президента Российской Федерации от 7 мая 2024 г. № 309.

7. Рассмотреть вопрос об оптимизации объемов средств, которые могут быть зарезервированы (не распределены по кодам бюджетной классификации) в рамках государственных программ Российской Федерации на финансовое обеспечение мероприятий, осуществляемых на основании отдельных решений Правительства Российской Федерации, в целях повышения «прозрачности» и качества планирования расходов федерального бюджета на этапе формирования проекта федерального бюджета.

8. В рамках подходов к формированию государственных программ Российской Федерации, национальных и федеральных проектов:

8.1. Рассмотреть вопрос о включении в государственную программу Российской Федерации «Поддержка и продвижение русского языка за рубежом» дополнительных мероприятий, обеспеченных соответствующим финансированием, в целях реализации поставленной Президентом Российской Федерации задачи по увеличению финансирования международных программ в сфере продвижения русского языка и многонациональной культуры

8.2. Рассмотреть вопрос о включении дополнительных показателей в паспорт ФП «Жилье», характеризующих ежегодное улучшение доступности жилья и квартирографии строящегося жилья;

8.3. Рассмотреть возможность систематизации однотипных мероприятий в рамках формирования и реализации федеральных проектов.

Так, возможно объединение мероприятий по строительству и модернизации объектов коммунальной инфраструктуры в рамках одного федерального проекта.

Комментарий.

Указанная проблематика подтверждается результатами проведенного в 2022–2023 годах мероприятия¹.

¹ Экспертно-аналитическое мероприятие «Анализ влияния реализации мероприятий национального проекта «Жилье и городская среда» (включая федеральный проект «Чистая вода») на социально-экономическое развитие субъектов Российской Федерации и городов (агломераций) (выборочно)».

Так, проекты коммунальной инфраструктуры реализуются в рамках разных федеральных проектов: «Чистая вода», «Жилье»², «Содействие развитию инфраструктуры субъектов Российской Федерации (муниципальных образований)»³, «Инфраструктурное меню»⁴, «Современный облик сельских территорий»⁵, «Развитие жилищного строительства на сельских территориях и повышение уровня благоустройства домовладений»⁶, а также в рамках государственной программы Российской Федерации «Социально-экономическое развитие Республики Крым и г. Севастополя».

8.4. Обеспечить при формировании параметров национальных проектов на период до 2030 года взаимоувязку целей и задач их реализации с национальными целями развития Российской Федерации и документами стратегического планирования;

9. Включить в состав показателей прогноза социально-экономического развития Российской Федерации на среднесрочный период показатели, характеризующие достижение национальных целей в соответствии с Указом Президента Российской Федерации от 7 мая 2024 № 309 «О национальных целях развития Российской Федерации на период до 2030 года и на перспективу до 2036 года», предусмотрев внесение соответствующих изменений в Порядок разработки, корректировки, осуществления мониторинга и контроля реализации прогноза социально-экономического развития Российской Федерации на среднесрочный период, утвержденный постановлением Правительства Российской Федерации от 14 ноября 2015 года № 1234;

² В рамках ФП «Жилье» реализуются проекты водоснабжения в рамках программ по развитию жилищного строительства с учетом обязательств субъектов по обеспечению ввода жилья.

³ В рамках ФП «Содействие развитию инфраструктуры субъектов Российской Федерации (муниципальных образований)» на 2023 год запланированы работы в том числе по объектам «Реконструкция сооружений водоподготовки г. Большой Камень» на 2023–2025 годы по 182,4 млн рублей ежегодно и «Капитальный ремонт сетей водоснабжения, находящихся на территории г. Остров-3, Островский район, Псковская область».

⁴ Одной из задач ФП «Инфраструктурного меню» является создание механизма финансирования строительства, реконструкции и модернизации объектов инфраструктуры за счет средств Фонда РТ, полученных из Фонда национального благосостояния, в рамках которого планируется реализация в том числе 31 проекта водоснабжения и водоподготовки.

⁵ ФП «Современный облик сельских территорий» предусматривает реализацию проектов комплексного развития сельских территорий или сельских агломераций, способствующих созданию и обновлению на соответствующих территориях социальной и инженерной инфраструктуры, повышению качества жизни населения, в том числе ввод (передачу) в эксплуатацию централизованных и нецентрализованных сетей водоснабжения, обеспечение доступа к качественной питьевой воде.

⁶ ФП «Развитие жилищного строительства на сельских территориях» предусматривает реализацию мероприятий по улучшению жилищных условий сельского населения, по повышению уровня благоустройства сельских домовладений объектами инженерной инфраструктуры, в том числе водоснабжения.

10. В рамках подходов к формированию межбюджетных трансфертов из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации:

10.1. Продолжить работу по совершенствованию механизмов предоставления и распределения межбюджетных трансфертов из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации⁷.

Комментарий.

Так, в ходе проведенного Счетной палатой анализа установлены существенные отклонения фактических уровней софинансирования при распределении субсидий от предельных уровней софинансирования, установленных отдельно для каждого субъекта Российской Федерации распоряжением Правительства. Так, нами были проанализированы соглашения, заключенные на 2023 год. В результате при распределении 35 субсидий⁸ уровни софинансирования ниже предельных уровней от одной десятой до 73,5 процентного пункта, при этом отклонения свыше 10 процентных пунктов отмечается в 186 соглашениях.

10.2. Продолжить работу по объединению субсидий, в том числе за счет нового инструмента – единой субсидии.

Например, целесообразно рассмотреть вопрос предоставления Минстроем России единой субсидии на социально-экономическое развитие Республики Крым и г. Севастополя.

Комментарий.

С учетом специфики Республики Крым и г. Севастополя Минстроем России предоставлялись субсидии на реализацию мероприятий по социально-экономическому развитию Республики Крым и города федерального значения Севастополя в рамках госпрограммы «Социально-экономическое развитие Республики Крым и г. Севастополя» (направления расходов по 20 кодам бюджетной классификации). При этом на указанные мероприятия данным регионам предоставлялись субсидии по госпрограмме «Обеспечение доступным и комфортным жильем и коммунальными услугами граждан Российской Федерации» (по 6 кодам бюджетной классификации).

В целом Счетной палатой по-прежнему отмечается значительное количество межбюджетных субсидий. За последние пять лет их количество выросло в 1,7 раза (на 92 субсидии).

11. Рассмотреть вопрос о дополнительной регламентации процессов формирования и исполнения расходов федерального бюджета, увязанных с доходами, в целях исключения прецедентов, связанных с сокращением бюджетных ассигнований по отдельным направлениям расходов для перераспределения их на расходы, увязанные с определенными доходами.

Комментарий.

⁷ Например, механизмов, регулируемых постановлением Правительства Российской Федерации от 30.09.2014 г. № 999 «О формировании, предоставлении и распределении субсидий из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации»

⁸ Без учета Федеральных проектов, входящих в Национальные проекты

На этапе формирования проекта бюджета в недостаточной степени обеспечивается прозрачность планирования расходов, исполнение которых зависит от поступления определенных доходов.

Так, в течение 2023 года темпы поступления экологического сбора в федеральный бюджет не позволяли обеспечить исполнение взаимоувязанных с ним расходов на мероприятия по сокращению количества направленных на захоронение ТКО в субъектах Российской Федерации. В этой связи для компенсации недопоступивших доходов Минприроды России с целью обеспечения 100 % финансирования расходов на захоронение ТКО осуществило уменьшение финансирования другого мероприятия (по ликвидации несанкционированных свалок в границах городов и наиболее опасных объектов накопленного вреда окружающей среде).

12. Рассмотреть вопрос о внесении изменений в Правила формирования перечня налоговых расходов Российской Федерации и оценки налоговых расходов Российской Федерации в части определения порядка признания налогового расхода эффективным (неэффективным) в зависимости от результатов оценки с учетом всех элементов оценки, а также при отсутствии на момент проведения оценки необходимых фискальных характеристик, предусматривающего в том числе в случаях установления отрицательного совокупного бюджетного эффекта по налоговым расходам за ряд последовательных лет направление предложений кураторов налоговых расходов о сохранении (об уточнении) налоговой льготы в Правительственную комиссию.

13. Рассмотреть вопрос о внесении изменений⁹ в постановление Правительства Российской Федерации от 26 июня 2015 г. № 640¹⁰ в целях:

исключения двойного толкования главными распорядителями бюджетных средств норм, предусматривающих порядок установления в государственном задании показателя качества государственной услуги (работы);

пересмотра (корректировки) методики расчета базовых нормативов затрат на оказание государственных услуг (выполнения работ) с учетом

⁹ С учетом результатов проведенных контрольных мероприятий по проверке исполнения федерального закона о федеральном бюджете на соответствующий год и бюджетной отчетности, проведенных в Минздраве России, ФМБА России, Роспотребнадзоре, Росздравнадзоре и Минспорте России.

¹⁰ Постановление Правительства РФ от 26.06.2015 № 640 «О порядке формирования государственного задания на оказание государственных услуг (выполнение работ) в отношении федеральных государственных учреждений и финансового обеспечения выполнения государственного задания» (вместе с «Положением о формировании государственного задания на оказание государственных услуг (выполнение работ) в отношении федеральных государственных учреждений и финансовом обеспечении выполнения государственного задания»).

ежегодного формирования у подведомственных главным распорядителям бюджетных средств учреждений значительных неиспользованных остатков средств¹¹.

14. Рассмотреть вопрос о предоставлении из федерального бюджета бюджетных ассигнований на лекарственное обеспечение взрослых пациентов с орфанными заболеваниями, не включенными в перечень 14 ВЗН (высокозатратных нозологий).

15. В целях достижения целевых показателей Государственной стратегии противодействия распространению ВИЧ-инфекции в Российской Федерации на период до 2030 года¹² по охвату антиретровирусной лекарственной терапией лиц, находящихся на диспансерном наблюдении в региональных центрах профилактики и борьбы со СПИДом, предусмотреть соответствующее увеличение бюджетных ассигнований на приобретение для таких лиц¹³ лекарственных препаратов, включенных в перечень жизненно необходимых и важнейших лекарственных препаратов.

16. Рассмотреть возможность увеличения финансового обеспечения программы государственных гарантий бесплатного оказания гражданам Российской Федерации медицинской помощи с учетом объема расходов, необходимых для реализации стандартов медицинской помощи.

17. Рассмотреть вопрос о возможности повышения финансовой устойчивости системы ОМС за счет поэтапной передачи на федеральный уровень полномочий по уплате страховых взносов на ОМС неработающего населения за детей и лиц старше трудоспособного возраста.

18. Обратить внимание на необходимость финансирования мероприятий долгосрочных планов комплексного социально-экономического развития для 23 городов и городских агломераций¹⁴ в полном объеме, а также рассмотреть вопрос о закреплении обязательств по их финансированию (предельных

¹¹ На примере подведомственных главным распорядителям бюджетных средств учреждений в сфере здравоохранения, физической культуры и спорта

¹² Утверждена распоряжением Правительства Российской Федерации от 21 декабря 2020 г. № 3468-р.

¹³ Для лиц, инфицированных вирусом иммунодефицита человека, в том числе в сочетании с вирусами гепатитов В и С, а также лиц, больных туберкулезом с множественной лекарственной устойчивостью возбудителя.

¹⁴ Утверждены распоряжениями Правительства Российской Федерации от 31 января 2023 г. № 193-р и от 31 июля 2023 г. № 2058-р

объемов средств федерального бюджета) за пределами трехлетнего бюджетного цикла¹⁵.

Комментарий.

По поручению Президента Российской Федерации, данному по итогам пленарного заседания Восточного экономического форума в 2021 году (от 16 октября 2021 г. № Пр-1971, п. 4, п.п. «б»), для городов, являющихся административными центрами субъектов Российской Федерации, входящих в состав Дальневосточного федерального округа (далее – ДФО), расположенных на территории ДФО городов с населением свыше 50 тыс. человек, а также г. Тынды и г. Северобайкальска разработаны мастер-планы их развития.

По оценке Минвостокразвития России, на реализацию указанных мастер-планов необходимо более 5,5 трлн рублей. При этом источник финансирования в настоящее время определен лишь для мероприятий с объемом финансирования 1,1 трлн рублей (20,5 %).

19. Предусмотреть финансовое обеспечение оказания универсальных услуг связи в объеме не менее сформированного на указанные цели резерва универсального обслуживания;

20. Кроме того, остаются актуальными следующие рекомендации, данные Правительству Российской Федерации в постановлении Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации от 5 июля 2023 г. № 371-СФ, связанные с обеспечением обороноспособности Российской Федерации.

рассмотреть возможность увеличения бюджетных ассигнований на индексацию окладов денежного содержания военнослужащих и приравненных к ним лиц, а также на ежегодное увеличение денежного довольствия, учитываемого для исчисления пенсии лицам, проходившим военную службу, службу в органах внутренних дел, Государственной противопожарной службе, органах по контролю за оборотом наркотических средств и психотропных веществ, учреждениях и органах уголовно-исполнительной системы, войсках национальной гвардии Российской Федерации, органах принудительного исполнения Российской Федерации, и их семьям, с учетом уровня инфляции (потребительских цен) в размере,

¹⁵ Аналогичный механизм финансирования предусмотрен постановлением Правительства Российской Федерации от 2 февраля 2024 г. № 108 для мероприятий планов социального развития центров экономического роста субъектов Российской Федерации, входящих в состав ДФО, реализуемых в рамках концессионных соглашений.

превышающем 2 процента, в I квартале очередного финансового года (пункт 38);

рассмотреть вопрос об увеличении размера финансовой поддержки из федерального бюджета на дополнительные выплаты и надбавки для лиц гражданского персонала Вооруженных Сил Российской Федерации, осуществляющих трудовую деятельность на судах обеспечения Черноморского флота, принимающих (принимавших) участие в специальной военной операции, а также обеспечивающих (обеспечивавших) выполнение задач в ходе специальной военной операции на территориях Украины, Донецкой Народной Республики, Луганской Народной Республики, Запорожской области и Херсонской области (пункт 39);

проработать вопрос об увеличении бюджетных ассигнований на финансовое обеспечение накопительно-ипотечной системы жилищного обеспечения военнослужащих в целях реализации разрабатываемого Министерством обороны Российской Федерации проекта федерального закона о внесении изменений в статьи 5 и 9 Федерального закона "О накопительно-ипотечной системе жилищного обеспечения военнослужащих", предусматривающего включение в накопительно-ипотечную систему жилищного обеспечения военнослужащих граждан Российской Федерации, проходящих военную службу по контракту, ранее проходивших военную службу по призыву в связи с мобилизацией либо заключивших контракт о пребывании в добровольческом формировании (о добровольном содействии в выполнении задач, возложенных на Вооруженные Силы Российской Федерации), воинских формированиях и правоохранительных органах Донецкой Народной Республики, Луганской Народной Республики, военно-гражданских администрациях Запорожской области, Херсонской области, с учетом даты призыва на военную службу в период мобилизации (пункт 40);

рассмотреть возможность выделения бюджетных ассигнований в размере не ниже уровня, предусмотренного на текущий финансовый год, федеральным органам исполнительной власти и федеральным

государственным органам, в которых федеральным законом предусмотрена военная служба, на предоставление военнослужащим и приравненным к ним лицам, признанным нуждающимися в улучшении жилищных условий, субсидий на приобретение или строительство жилых помещений либо предоставление жилых помещений (пункт 41);

предусмотреть бюджетные ассигнования на приведение в эксплуатационное состояние защитных сооружений гражданской обороны, переданных из государственной собственности Российской Федерации в государственную собственность субъектов Российской Федерации (пункт 42);

предусмотреть бюджетные ассигнования на создание и модернизацию в субъектах Российской Федерации автоматизированных систем централизованного оповещения населения (пункт 43).