



ГОСУДАРСТВЕННАЯ ДУМА
Федерального Собрания Российской Федерации

**БЮЛЛЕТЕНЬ
ПАРЛАМЕНТСКОГО КОНТРОЛЯ**

Издание Государственной Думы
2022

ГОСУДАРСТВЕННАЯ ДУМА
Федерального Собрания Российской Федерации

Бюллетень
парламентского контроля

Издание Государственной Думы
Москва • 2022

УДК 342.53:328.36(470)
ББК 67.400.62+67.401
Б98

Б98 **Бюллетень парламентского контроля.** – М.: Издание Государственной
Думы, 2022. – 208 с.

УДК 342.53:328.36(470)
ББК 67.400.62+67.401

© Аппарат Государственной Думы, 2022

СОДЕРЖАНИЕ

Вступительное слово	6
Состав Комитета Государственной Думы по контролю	8

ДОКЛАДЫ КОМИТЕТА

Доклад Комитета Государственной Думы по контролю по результатам рассмотрения заключения Счётной палаты Российской Федерации на отчёт об исполнении федерального бюджета за 2020 год	11
Доклад Комитета Государственной Думы по контролю по результатам рассмотрения заключения Счётной палаты Российской Федерации на проект федерального закона «О федеральном бюджете на 2022 год и на плановый период 2023 и 2024 годов»	18
Доклад Комитета Государственной Думы по контролю по результатам анализа ситуации, сложившейся с обеспечением жильём детей-сирот в регионах-«донорах»	30
Дмитрий Скриванов. «Проблему обеспечения детей-сирот жильём нужно решать комплексно»	48
Доклад Комитета Государственной Думы по контролю по результатам рассмотрения заключения Счётной палаты Российской Федерации на отчёт об исполнении федерального бюджета за 2021 год	49
Доклад Комитета Государственной Думы по контролю «Об отчёте Счётной палаты Российской Федерации о результатах экспертно-аналитического мероприятия «Механизмы и риски реализации Энергетической стратегии Российской Федерации до 2035 года» (ДСП)	65
Доклад Комитета Государственной Думы по контролю по отдельным материалам Счётной палаты Российской Федерации в части аудита межбюджетного регулирования	66
Доклад Комитета Государственной Думы по контролю по информации о ходе разработки и предполагаемых сроках принятия нормативных правовых актов, разработка и принятие которых предусмотрены федеральными законами (по состоянию на конец 2021 года)	83
Доклад Комитета Государственной Думы по контролю по информации о ходе разработки и предполагаемых сроках принятия нормативных правовых актов, разработка и принятие которых предусмотрены федеральными законами (по состоянию на конец I квартала 2022 года)	98

«ПРАВИТЕЛЬСТВЕННЫЕ ЧАСЫ»

Выступление председателя Комитета Государственной Думы по контролю О. В. Морозова на «правительственном часе» с участием Генерального прокурора Российской Федерации И. В. Краснова 16 ноября 2021 года	108
Выступление председателя Комитета Государственной Думы по контролю О. В. Морозова на «правительственном часе» с участием министра труда и социальной защиты Российской Федерации А. О. Котякова 7 декабря 2021 года	109
Выступление председателя Комитета Государственной Думы по контролю О. В. Морозова на «правительственном часе» с участием министра сельского хозяйства Российской Федерации Д. Н. Патрушева 14 декабря 2021 года	110
Выступление председателя Комитета Государственной Думы по контролю О. В. Морозова на «правительственном часе» с участием министра промышленности и торговли Российской Федерации Д. В. Мантурова 21 декабря 2021 года	112
Выступление председателя Комитета Государственной Думы по контролю О. В. Морозова на «правительственном часе» с участием министра иностранных дел С. В. Лаврова 26 января 2022 года	113
Выступление председателя Комитета Государственной Думы по контролю О. В. Морозова на «правительственном часе» с участием заместителя Председателя Правительства Российской Федерации М. Ш. Хуснуллина 16 февраля 2022 года	114
Выступление председателя Комитета Государственной Думы по контролю О. В. Морозова в рамках доклада руководителя Федеральной антимонопольной службы Максима Алексеевича Шаскольского о неотложных мерах по ограничению роста цен на внутреннем рынке 10 марта 2022 года	116
Выступление председателя Комитета Государственной Думы по контролю О. В. Морозова на «правительственном часе» с участием заместителя Председателя Правительства Российской Федерации А. В. Новака 23 марта 2022 года	117
Выступление заместителя председателя Комитета Государственной Думы по контролю Д. Л. Ламейкина на «правительственном часе» с участием руководителя Федерального агентства по туризму З. В. Догузовой 18 мая 2022 года	118
Выступление первого заместителя председателя Комитета Государственной Думы по контролю М. В. Романова на «правительственном часе» с участием министра природных ресурсов и экологии Российской Федерации Российской Федерации А. А. Козлова 15 июня 2022 года	120
Выступление председателя Комитета Государственной Думы по контролю О. В. Морозова в рамках годового отчёта Банка России с участием Председателя Банка России Э. С. Набиуллиной 21 апреля 2022 года	121

ВЗАИМОДЕЙСТВИЕ СО СЧЁТНОЙ ПАЛАТОЙ

Дмитрий Ламейкин. Комитет Государственной Думы по контролю реализует задачу по выстраиванию прямого и эффективного сотрудничества Государственной Думы со Счётной палатой Российской Федерации	123
Заключение Комитета Государственной Думы по контролю по отчёту о работе Счётной палаты Российской Федерации в 2021 году с учётом предложений и замечаний комитетов и комиссий Государственной Думы	125
Выступление председателя Комитета Государственной Думы по контролю О. В. Морозова в рамках отчёта Счётной палаты Российской Федерации с участием Председателя Счётной палаты А. Л. Кудрина	166
План мероприятий («дорожная карта») Счётной палаты Российской Федерации и Комитета Государственной Думы по контролю по реализации постановления Государственной Думы от 25.05.2022 г. № 1336-8-ГД «Об отчёте о работе Счётной палаты Российской Федерации в 2021 году»	168
Краткая аналитическая записка Комитета Государственной Думы по контролю по результатам обработки данных Счётной палаты Российской Федерации, представленных во исполнение пункта 6 пункта 3 постановления Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации от 07.04.2021 г. № 10099-7 ГД «Об отчёте о работе Счётной палаты Российской Федерации в 2020 году» по состоянию на 31 декабря 2021 года (ДСП)	175
О. В. Морозов. Комментарий для Бюллетеня Счётной палаты Российской Федерации № 7 (296) 2022	176

АНАЛИТИЧЕСКАЯ РАБОТА

Анализ Комитета Государственной Думы по контролю результатов отдельных контрольных и экспертно-аналитических мероприятий Счётной палаты Российской Федерации в целях подготовки к проведению «правительственного часа» с участием министра природных ресурсов и экологии Российской Федерации А. А. Козлова по теме «О мерах по повышению эффективности разведки и добычи полезных ископаемых для увеличения темпов экономического роста»	179
Анализ публичной работы экспертных советов комитетов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации (подготовлено экспертным советом по вопросам контроля достижения национальных целей развития при Комитете Государственной Думы по контролю)	187
Материалы и предложения по итогам «круглого стола» на тему «Актуальные вопросы кадрового обеспечения и закрепления кадров в сфере здравоохранения». г. Нижнекамск, 12 июля 2022 года	199
Справка по анализу организации проведения в летнее каникулярное время 2022 года отдыха студентов в оздоровительных лагерях, на базах отдыха, туристических базах, находящихся в ведении государственных образовательных учреждений	205

ВСТУПИТЕЛЬНОЕ СЛОВО



Парламентский контроль – важнейшая функция Федерального Собрания, основы которой заложены в Конституции России. Для эффективной реализации решений парламента в Государственной Думе восьмого созыва был образован Комитет Государственной Думы по контролю.

Главная задача нашего Комитета – повышение прозрачности и эффективности работы Государственной Думы, улучшение качества парламентских контрольно-надзорных функций.

Руководствуясь этими задачами, наш Комитет реализует свои полномочия. Мы участвуем в подготовке процедур и проектов решений палаты по вопросам утверждения кандидатур Председателя Правительства Российской Федерации, его заместителей и федеральных министров; курируем вопросы взаимодействия со Счётной палатой; готовим к рассмотрению Государственной Думой проектов постановлений по отдельным вопросам парламентского контроля; участвуем в подготовке процедур и проектов решений палаты по вопросам о заслушивании информации представителей исполнительной власти в рамках «правительственного часа».

Кроме того, Комитет отвечает за организацию эффективного диалога с исполнительными органами власти, Счётной палатой, общественными, научными, экспертными организациями и гражданами. Комитет Государственной Думы по контролю содействует развитию научно-правовой и экспертно-аналитической работы в Государственной Думе.

Среди наиболее важных форматов работы Комитета особое место занимает подготовка аналитических докладов по различным направлениям деятельности Государственной Думы. Только в этом году Комитет Государственной Думы по контролю представил более 20 таких докладов, аналитических записок и рекомендаций. Все они вошли в этот сборник.

Не менее важна и публичная позиция представителей Комитета, озвученная в рамках «правительственных часов». В восьмом созыве Государственной Думы в практику порядка проведения отчётов Правительства Российской Федерации вошли содоклады членов Комитета Государственной Думы по контролю. Позиции Комитета содержат оценку работы исполнительных органов власти, важнейшие рекомендации и предложения, адресованные федеральным министрам. Перед каждым докладом мы проводим совместное заседание комитетов Государственной Думы с представителями Правительства Российской Федерации. Такая подготовка помогает нам выработать продуманную и взвешенную экспертную позицию. В «Бюллетене парламентского контроля» вы сможете ознакомиться со всеми выступлениями членов Комитета Государственной Думы по контролю в рамках «правительственных часов».

Важно, что деятельность Комитета основывается на принципах информационной прозрачности, гласности и свободы обсуждения. Мы открыто делимся результатами нашей аналитической работы на страницах «Бюллетеня

парламентского контроля». При этом ряд материалов относится к документам ограниченного использования. Для работы с ними вы сможете обратиться в аппарат Комитета Государственной Думы по контролю. Надеюсь, что это издание станет для вас полезным инструментом в работе с парламентской повесткой.

Ознакомиться с докладами, результатами работы Комитета Государственной Думы по контролю, новостями и анонсами наших предстоящих мероприятий вы всегда сможете на нашем сайте (<http://komitetcontrol.km.duma.gov.ru>).

*С уважением, председатель
Комитета Государственной Думы по контролю
Олег Викторович Морозов*

СОСТАВ КОМИТЕТА

Председатель комитета



ОЛЕГ ВИКТОРОВИЧ МОРОЗОВ,
фракция Всероссийской политической
партии «ЕДИНАЯ РОССИЯ»
Образование: Казанский
государственный университет имени
В. И. Ульянова-Ленина (1976 г.)
Учёные степени: кандидат философских наук, про-
фессор РЭУ им. Г. В. Плеханова

Первые заместители председателя комитета



ДМИТРИЙ ГЕННАДЬЕВИЧ ГУСЕВ,
первый заместитель руководителя фракции
«СПРАВЕДЛИВАЯ РОССИЯ – ЗА ПРАВДУ»
Образование: Уральский государственный
университет имени А. М. Горького (1994 г.),
Уральская государственная юридическая
академия (1996 г.), Российская академия
народного хозяйства и государственной службы
при Президенте Российской Федерации (2021 г.)



МИХАИЛ ВАЛЕНТИНОВИЧ РОМАНОВ,
фракция Всероссийской политической
партии «ЕДИНАЯ РОССИЯ»
Образование: Северо-Западная академия государ-
ственной службы (2007 г.)

Заместители председателя комитета

ГЕОРГИЙ ПЕТРОВИЧ КАМНЕВ,
фракция Политической партии
«КОММУНИСТИЧЕСКАЯ ПАРТИЯ
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ»

Образование: Пензенский государственный
педагогический университет имени
В. Г. Белинского (2005 г.)



ДМИТРИЙ ВИКТОРОВИЧ ЛАМЕЙКИН,
фракция Всероссийской политической партии
«ЕДИНАЯ РОССИЯ»

Образование: Институт экономики, права
и естественных специальностей (2002 г.),
Российская академия государственной службы при
Президенте Российской Федерации (2006 г.)

Учёные степени: кандидат экономических наук



АЛЛА ВИКТОРОВНА ПОЛЯКОВА,
фракция Всероссийской политической партии
«ЕДИНАЯ РОССИЯ»

Образование: Московский институт народного
хозяйства имени Г. В. Плеханова (1995 г.)

Учёные степени: кандидат технических наук



Члены комитета

ИРЕК БОРИСОВИЧ БОГУСЛАВСКИЙ,
фракция Всероссийской политической
партии «ЕДИНАЯ РОССИЯ»

Образование: Казанский государственный
финансово-экономический институт (1991 г.)





ЛЕОНИД ГРИГОРЬЕВИЧ ИВЛЕВ,
фракция Всероссийской политической партии
«ЕДИНАЯ РОССИЯ»

Образование: Курганское высшее
военно-политическое авиационное училище
(1975 г.), Военно-политическая академия
имени В. И. Ленина (1984 г.)

Учёные степени: кандидат философских наук



НИКИТА ГЕННАДЬЕВИЧ РУМЯНЦЕВ,
фракция Всероссийской политической партии
«ЕДИНАЯ РОССИЯ»

Образование: Российский государственный
университет нефти и газа
имени И. М. Губкина (2010 г.),

НИУ «Высшая школа экономики» (2014 г.)



АНДРЕЙ ВЛАДИМИРОВИЧ СКОЧ,
фракция Всероссийской политической партии
«ЕДИНАЯ РОССИЯ»

Образование: Московский государственный
открытый педагогический университет (1998 г.)

Учёные степени: кандидат педагогических наук



**ДМИТРИЙ СТАНИСЛАВОВИЧ
СКРИВАНОВ,**

фракция Всероссийской политической
партии «ЕДИНАЯ РОССИЯ»

Образование: Пермский государственный
университет имени А. М. Горького (1993 г.)

ДОКЛАДЫ КОМИТЕТА

Доклад Комитета Государственной Думы по контролю по результатам рассмотрения заключения Счётной палаты Российской Федерации на отчёт об исполнении федерального бюджета за 2020 год

Заключение Счётной палаты Российской Федерации на отчёт об исполнении федерального бюджета за 2020 год (далее – Заключение) было направлено письмом Председателя Счётной палаты Российской Федерации А. Л. Кудрина от 31.08.2021 г. № 01-2327/16-09¹.

Заключения большинства комитетов-соисполнителей на проект федерального закона № 1219627-7 «Об исполнении федерального бюджета за 2020 год» были подготовлены и утверждены до даты размещения Заключения в системе АСОЗД, что даёт основания предположить, что при рассмотрении данного вопроса указанные материалы Счётной палаты Российской Федерации не учитывались.

Помимо основного вывода о том, что **Отчёт об исполнении федерального бюджета за 2020 год даёт правдивое и достоверное представление о финансовом положении по состоянию на 1 января 2020 года**, в Заключении приводятся в том числе следующие замечания.

1. В 2020 году в федеральный бюджет (за исключением доходов, полученных за рубежом) поступило 249 видов (подвидов) доходов, не учтённых в уточнённом прогнозе, на общую сумму 101,6 млрд рублей; по 99 видам (подвидам) доходов прогноз превышен более чем на 15 %. В то же время по 113 видам (подвидам) доходов поступление составило менее 85 % прогнозируемых сумм. Отмечено ненадлежащее качество формирования методик прогнозирования поступлений доходов.

Вследствие этого Комитет обращает внимание на необходимость более точного прогнозирования доходов федерального бюджета, размеры которых (с учётом «бюджетных правил») влияют и на предельный объём расходов федерального бюджета.

2. На 1 января 2021 года дебиторская задолженность по доходам увеличилась по сравнению с 1 января 2020 года на 47,3 млрд рублей и составила 3 857,9 млрд рублей (наибольшие суммы задолженности приходятся на Рослесхоз, ФНС России, Росимущества, Росжелдор и ФССП).

Комитет констатирует, что такая ситуация во многом объясняется сложностью формирования и исполнения федерального бюджета в пандемийном 2020 году, и отмечает необходимость дополнительной проработки этого вопроса Правительством Российской Федерации для решения указанной проблемы.

3. Объём неисполненных бюджетных ассигнований составил 1 020,9 млрд рублей, что сопоставимо с объёмом неиспользованных ассигнований за 2019 год (1 121,0 млрд рублей). В наибольшем объёме неисполнение зафиксировано по разделам «Общегосударственные вопросы» – 443,4 млрд рублей, «Национальная оборона» – 139,3 млрд рублей, «Национальная безопасность и правоохранительная деятельность» – 117,2 млрд рублей, «Национальная экономика» – 114,5 млрд рублей.

В числе причин невыполнения бюджетных ассигнований Счётная палата Российской Федерации указывает на:

– нераспределение средств резервного фонда Правительства Российской Федерации и иных зарезервированных средств;

- нарушение обязательств подрядными организациями;
- непредставление получателями средств бюджетов субъектов Российской Федерации платёжных документов (по обязательствам, финансируемым за счёт межбюджетных трансфертов);
- длительные сроки разработки публично-правовой компанией «Фонд защиты прав граждан участников долевого строительства» проектно-сметной документации по объектам незавершённого строительства, проведения оценки степени технической готовности проблемных объектов;
- невостребованность социальных пособий и компенсаций;
- длительность проведения конкурсных процедур;
- отсутствие потребности юридических лиц в получении отдельных субсидий.

По мнению Комитета, необходим тщательный анализ всех вышеперечисленных факторов в целях более полного и своевременного исполнения бюджетных ассигнований в будущем.

4. Зафиксирован существенный рост дебиторской задолженности по выданным авансам: задолженность увеличилась за 2020 год на 718,8 млрд рублей (на 18%), составив 4 712 560,1 млн рублей (более 1/5 кассовых расходов за 2020 год). Эта ситуация в основном относится к государственному оборонному заказу.

Комитет полагает, что практика увеличения авансирования выполнения работ, поставки товаров, оказания услуг, хотя и была отчасти оправдана объективными сложностями экономической ситуации в отчётном периоде, тем не менее не только ведёт к увеличению сроков реализации важнейших мероприятий и проектов, но и существенно увеличивает риски реализации.

Комитет рекомендует Правительству Российской Федерации обратить на это внимание при исполнении бюджета 2022 года и далее.

5. В Сводном годовом докладе (представляется одновременно с отчётом об исполнении федерального бюджета) отсутствуют сведения о кассовом исполнении госпрограмм за счёт средств государственных и территориальных внебюджетных фондов, консолидированных бюджетов субъектов Федерации, внебюджетных источников; аналитическая информация о вкладе субъектов Российской Федерации в реализацию госпрограмм, влиянии госпрограмм на развитие приоритетных территорий, а также аналитические сведения об исполнении контрольных событий и показателей госпрограмм.

По мнению Комитета, данное обстоятельство ограничивает эффективность парламентского контроля за реализацией государственных программ Российской Федерации. Отсутствие указанной информации может привести к искажению точности планирования, рискам неисполнения программных мероприятий.

Комитет также поддерживает позицию Счётной палаты Российской Федерации о том, что применяемая Правительством Российской Федерации методика оценки эффективности государственных программ не в полной мере позволяет оценить их эффективность.

6. Кассовое исполнение расходов на реализацию Федеральной адресной инвестиционной программы составил 89 % доведённых лимитов бюджетных обязательств. Объём неисполнения составил 99,5 млрд рублей.

Кроме прочих, в 2020 году не введены в установленный срок такие объекты, как «Реконструкция корпуса «В» с надстройкой РНЦ хирургии им. академика Б. В. Петровского», «Строительство и реконструкция объектов музейно-выставочного комплекса «Абрамцево», «Строительство музейного комплекса Государственной Третьяковской галереи», «Реконструкция объектов аэропорта «Домодедово», аэродромных покрытий в Международном аэропорту Нижний Новгород и аэропорту «Кольцово» (г. Екатеринбург)», «Строительство спортивного комплекса «Дворец спорта» в г. Калуге».

Помимо этого, Комитет считает необходимым привести данные Росстата о реализации ФАИП за ряд лет.

Таблица 1. Отдельные показатели реализации Федеральной адресной инвестиционной программы в 2018–2020 гг.

Показатель	Количество объектов со сроком ввода			Введено в эксплуатацию		
	в 2018 г.	в 2019 г.	в 2020 г.	в 2018 г.	в 2019 г.	в 2020 г.
всего, единиц	406	260	268	173	161	179
<i>уровень выполнения плана, %*</i>				42,6	61,9	66,8

* В Заключении приводятся более точные сведения о доле введённых в эксплуатацию объектов капитального строительства в 2020 году, которые тем не менее качественно не отличаются от данных Росстата.

Источник: составлено Комитетом на основании официальных данных Росстата

То есть, несмотря на относительно положительную динамику, темпы строительства и ввода в эксплуатацию объектов ФАИП остаются достаточно низкими. Счётная палата Российской Федерации указывает в качестве одной из причин этого то, что в ФАИП включаются объекты, не обеспеченные проектной документацией, нормативными правовыми актами, а также мероприятия (укрупнённые инвестиционные проекты) без пообъектной детализации. Необходимо учесть это в будущем бюджетном цикле.

7. По ряду государственных корпораций (государственных компаний) часть полученных субсидий размещается на депозитах и счетах в кредитных организациях. Общий объём временно свободных средств государственных корпораций (и госкомпаний) на 1 января 2021 года составил 202 млрд рублей, а доходы от инвестирования этих ресурсов – 7,3 млрд рублей.

На основании изложенного Комитет полагает, что уровень планирования, составления и реализации графика перечисления и объёмов соответствующих средств в государственные корпорации и государственные компании нуждается в совершенствовании.

8. Как и в прошлые периоды, Счётной палатой Российской Федерации зафиксированы нарушения законодательства о контрактной системе в сфере закупок и закупках, причём на всех этапах закупочного цикла.

По итогам 2020 года выявлено 264 нарушения законодательства о контрактной системе в сфере закупок и закупках отдельных видов юридических лиц, из которых более 70 % – нарушения при организации и проведении ведомственного контроля в сфере закупок в отношении подведомственных заказчиков, нарушения условий реализации контрактов (договоров), в том числе сроков реализации, включая своевременность расчётов по контракту (договору), нарушения при нормировании в сфере закупок, неприменение мер ответственности по контракту (договору) и другие нарушения.

Комитет обращает внимание, что данный вопрос нуждается в дополнительном рассмотрении в рамках парламентского контроля.

9. Сохраняется значительная зависимость региональных бюджетов от предоставления финансовой помощи из федерального бюджета. Так, доходы 34 субъектов Российской Федерации более чем на 40 % сформированы за счёт безвозмездных

поступлений от других бюджетов бюджетной системы Российской Федерации, из них у 13 регионов указанная доля составляет свыше 60 %¹.

Государственный долг субъектов Российской Федерации увеличился в 2020 году на 383,1 млрд рублей.

Комитет отмечает, что вопрос межбюджетного регулирования в 2020 году, помимо выявленных явлений, нуждается в дополнительном исследовании, в том числе в рамках совместной деятельности Комитета и Счётной палаты Российской Федерации.

Таблица 2. Основные характеристики исполнения консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации в 2019–2020 гг., млрд рублей

Показатель	2019 г.	2020 г.	Разница в абс. значениях
Доходы, всего	13 568,1	14 897,5	1 329,4
их них – безвозмездные поступления от других бюджетов бюджетной системы Российской Федерации	2 450,7	3 774,3	1 323,6
прочие доходы	11 117,4	11 123,2	5,8
Расходы, всего	13 563,3	15 574,1	2 010,8
Дефицит (профицит)	4,7	-676,6	-681,4

Источник: составлено Комитетом на основании официальных данных Федерального казначейства

Как продемонстрировано в таблице, в 2020 году субъекты Российской Федерации получили значительную, беспрецедентную за последние годы «прибавку» в форме межбюджетных трансфертов из федерального бюджета. При этом значительная часть этого увеличения (как и иных дополнительных расходов федерального бюджета) не предусматривалась законом о федеральном бюджете на 2020 год (и на плановый период 2021 и 2022 годов), а регулировалась изменениями сводной бюджетной росписи.

Комитет также констатирует сохранение неравномерности предоставления и использования субъектами Российской Федерации межбюджетных трансфертов бюджетам субъектов Российской Федерации из федерального бюджета в 2020 году по месяцам. Наибольший объём перечислений (почти в два раза больше ежемесячного) отмечался в декабре 2020 года.

Учитывая изложенное, Комитет считает целесообразным обеспечить дополнительное рассмотрение вопроса об эффективности подходов и результатов распределения дополнительных межбюджетных трансфертов бюджетам субъектов Российской Федерации в 2020 году, в том числе рассмотреть этот вопрос при составлении предложений в план работы Счётной палаты Российской Федерации на 2022 год.

10. В 2020 году Минэкономразвития России совместно с Минфином России не предоставляли в Правительство Российской Федерации ежеквартальную информацию о ходе подготовки и реализации проектов, осуществляемых Российской Федерацией при участии международных финансовых организаций в соответствии с нормативно установленным порядком.

¹ Страница 265 Заключения.

По мнению Комитета, это может вести к рискам реализации проектов, заслуживает более тщательного рассмотрения Минфином России и Минэкономразвития России и принятия мер, направленных на повышение качества управления бюджетными ресурсами.

11. На конец 2020 года государственный долг Российской Федерации определён в объёме 18 940,4 млрд рублей, что почти на 40 процентов выше показателей прошлого года.

Комитет считает необходимым обратить дополнительное внимание Счётной палаты Российской Федерации на данный факт, в том числе в рамках оценки учёта прогнозируемого долга в бюджетном прогнозе Российской Федерации на долгосрочный период, который должен быть актуализирован в 2022 году.

12. Как и при оценке отчётов об исполнении федерального бюджета за прошлые годы, Счётная палата Российской Федерации выявила целый ряд нарушений, связанных с управлением имуществом, в том числе в сфере учёта и регистрации прав на имущество.

В частности, нарушения зафиксированы в части неоформления права собственности Российской Федерации на земельные участки и объекты капитального строительства, прав оперативного управления, хозяйственного ведения на объекты капитального строительства, а также прав постоянного (бессрочного) пользования или аренды на земельные участки. В качестве нарушений определены факты несоблюдения порядка предоставления сведений для внесения в реестр федерального имущества, а также изменений содержащихся в нём данных, установлены случаи неправомерного предоставления в аренду и безвозмездное пользование объектов федерального имущества, включая факты предоставления без оформления договорных отношений, с превышением полномочий, а также случаи нарушения порядка отнесения имущества автономного или бюджетного учреждения к категории особо ценного движимого имущества, несоблюдения правил отнесения жилого помещения к специализированному жилищному фонду и неправомерного предоставления жилых помещений из жилищного фонда.

Комитет разделяет озабоченность Счётной палаты Российской Федерации в части выявленных нарушений. Вопрос о точности и актуальности учёта имущественных прав может быть поставлен на особый контроль, в том числе при формировании предложений для плана работы Счётной палаты Российской Федерации на 2020 год.

Так, Правительством Российской Федерации по результатам контрольных мероприятий, проведённых Счётной палатой Российской Федерации в 2021 году, и на основании соответствующего обращения Счётной палаты Российской Федерации дано поручение федеральным органам исполнительной власти разработать ведомственные планы мероприятий («дорожные карты») по устранению причин, препятствующих завершению регистрации прав в отношении федерального недвижимого имущества, и представить в Росимущество для дальнейшего мониторинга их исполнения.

Согласно имеющейся информации в настоящее время продолжается сбор и анализ «дорожных карт» от правообладателей федерального имущества.

13. Общий объём конкретных нарушений, указанных в Заключение и выявленных по результатам контрольных мероприятий по проверке исполнения федерального бюджета и бюджетной отчётности за 2020 год, определён в размере 338,6 млрд рублей. В их числе:

- неправильное отражение в учёте фактов хозяйственной жизни – 97,8 млрд рублей;

- нарушения федеральных законов и постановлений Правительства Российской Федерации при использовании средств федерального бюджета, а также при оказании услуг населению государственными учреждениями – 84,8 млрд рублей;

– использование средств федерального бюджета на создание научно-исследовательских и опытно-конструкторских работ, не давших ожидаемых результатов, на разработку невостребованной проектно-сметной документации, на приобретение неиспользуемых объектов недвижимого имущества и иного имущества – 24,2 млрд рублей;

- нарушения при осуществлении государственных закупок – 9,8 млрд рублей;
- иные нарушения (122,0 млрд рублей).

Счётная палата Российской Федерации также особо подчёркивает, что нарушения на сумму 445,6 млрд рублей (в основном в части учёта и отчётности) были устранены в ходе проведения контрольных мероприятий.

В целях совершенствования бюджетного процесса представляется целесообразным более детально рассмотреть состав, причины и способы профилактики возникновения подобных прецедентов в будущих бюджетных циклах.

14. Счётная палата Российской Федерации рекомендовала Банку России обратить внимание на совершенствование подходов к макроэкономическому прогнозированию различных шоковых сценариев развития национальной экономики.

Комитет поддерживает данное предложение Счётной палаты Российской Федерации, отмечая при этом целесообразность принятия более системных мер, в том числе направленных на повышение согласованности и координации прогнозов и оценок макроэкономической ситуации, формируемых Минэкономразвития России в рамках прогнозов социально-экономического развития Российской Федерации на очередной финансовый год и плановый период, и аналогичных данных, учитываемых при формировании Основных направлений единой государственной денежно-кредитной политики на очередной финансовый год и плановый период, включая:

- синхронизацию общих подходов, выбора исходных данных и методик их применения;
- составление сопоставимых вариантов прогнозов (в настоящее время Банк России, как правило, разрабатывает 3 варианта, а Минэкономразвития России – 2 варианта или сценария);
- координацию сроков актуализации прогнозов социально-экономического развития Российской Федерации.

15. Счётная палата Российской Федерации провела также оценку результатов деятельности Федерального казначейства в части контрольных функций.

Так, в Заключении сообщается, что в 2020 году Федеральным казначейством выявлены нарушения законодательства в финансово-бюджетной сфере на общую сумму 1 044,2 млрд рублей.

Комитет полагает данные сведения чрезвычайно важными, как с точки зрения парламентского контроля, так и общей процедуры внесения и рассмотрения проекта федерального закона о федеральном бюджете за отчётный период.

Исходя из этого, представляется возможным обеспечить организацию рассмотрения итогов внутреннего государственного финансового контроля.

16. Сохраняется, пусть в меньших масштабах, чем в прошлые периоды, проблема своевременной подготовки и утверждения нормативно-правовой базы, необходимой для реализации Федерального закона № 380-ФЗ.

В Заключении утверждается, что до начала финансового года из 103 нормативных правовых актов, необходимых для реализации Федерального закона «О федеральном бюджете на 2020 год и на плановый период 2021 и 2022 годов», своевременно были принят (утверждён) 101 соответствующий акт.

Несмотря на крайне высокие темпы данного процесса, Комитет считает необходимым обеспечить полное и своевременное выполнение графика принятия указанных решений. Помимо этого, представляется целесообразным рассмотреть

вопрос о минимизации количества подзаконных актов в среднесрочной перспективе, в том числе в рамках работы над проектом федерального бюджета на 2022 год и на плановый период 2023 и 2024 годов.

17. Заключение содержит сведения о том, что показатели указов Президента Российской Федерации от 7 мая 2012 года и от 7 мая 2018 года не полностью учтены в государственных программах Российской Федерации.

Также отмечается, что отдельные программы не соответствуют стратегическим документам, особенно по причине потери последними актуальности. По оценке Счётной палаты Российской Федерации, 35 государственных программ Российской Федерации не в полном объёме соответствуют документам стратегического планирования.

Учитывая, что в последние годы, особенно по причине пандемии, произошли масштабные изменения социально-экономических, финансовых показателей, вопрос об актуализации документов стратегического планирования представляется важным и должен находиться в сфере парламентского контроля.

18. Учитывая изложенное, Комитет Государственной Думы по контролю считает актуальным:

а) повысить эффективность и оперативность взаимодействия комитетов Государственной Думы со Счётной палатой Российской Федерации как при работе над отчётами об исполнении федерального бюджета, так и в части рассмотрения отдельных тематических отчётов о выполнении контрольных и экспертно-аналитических мероприятий;

б) подготовить с учётом настоящего краткого анализа заключения актуальные предложения в план работы Счётной палаты Российской Федерации на 2022 год;

в) сформировать отдельные запросы в Правительство Российской Федерации, министерства и ведомства по фактам существенных замечаний, отмеченных в рассмотренном заключении;

г) совместно со Счётной палатой Российской Федерации подготовить предложения по контролю за формированием и реализацией государственных программ Российской Федерации и за иными документами государственного стратегического планирования;

д) обеспечить учёт данных заключения при формировании и проведении «правительственных часов» в Государственной Думе.

**Доклад Комитета Государственной Думы по контролю
по результатам рассмотрения заключения Счётной палаты
Российской Федерации на проект федерального закона «О федеральном
бюджете на 2022 год и на плановый период 2023 и 2024 годов»**

Заключение Счётной палаты Российской Федерации на проект федерального закона № 1258295-7 «О федеральном бюджете на 2022 год и на плановый период 2023 и 2024 годов» (далее – Заключение), утверждённое Коллегией Счётной палаты Российской Федерации 15 октября 2021 года¹, рассмотрено Комитетом Государственной Думы по контролю при участии представителей Счётной палаты Российской Федерации, Правительства Российской Федерации, депутатов других комитетов Государственной Думы.

По оценке Комитета Государственной Думы по контролю (далее – Комитет) Заключение представлено в Государственную Думу в установленные законодательством Российской Федерации сроки и отвечает требованиям статьи 18² Федерального закона «О Счётной палате Российской Федерации».

Согласно позиции Счётной палаты Российской Федерации, сформированной в результате анализа реализации основных положений Послания Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации от 21 апреля 2021 года в части бюджетной политики, отмечено, что *«выполнение мер, направленных на решение поставленных задач в сфере социальной политики, здравоохранения, образования, культуры, экономики, обеспечено в 2021 году и предусматривается в плановом периоде 2022–2024 годов»*³.

Также отмечается, что основные положения Заключения сконцентрированы в отдельной брошюре, что позволяет в удобном формате и в сжатые сроки ознакомиться с главными выводами и оценками, предложениями и замечаниями Счётной палаты Российской Федерации по проекту федерального бюджета на 2022 год и на плановый период 2023 и 2024 годов (далее – Проект бюджета), что особенно актуально с учётом объёма Заключения без учёта секретной части и части, содержащей сведения ограниченного распространения с пометкой «Для служебного пользования» (1018 страниц).

Таким образом, Комитет после тщательного изучения Заключения отмечает его высокое качество, информативность и эффективность в рамках бюджетного процесса.

Значительная часть замечаний Счётной палаты Российской Федерации связана с прогнозом социально-экономического развития Российской Федерации на 2022 год и на плановый период 2023 и 2024 годов, причём обнаруженные недостатки связаны не только с конкретными параметрами прогноза, но и методологией и процедурой его разработки.

Так, одним из важнейших, по мнению Комитета, положений Заключения является констатация того, что *«разница между базовым и консервативным вариантами невелика, тенденции развития схожи, а ряд показателей имеет все признаки целевого варианта»*. При этом аналогичные замечания к прогнозу были сформулированы Счётной палатой Российской Федерации и в рамках Заключения на отчёт об исполнении федерального бюджета за 2020 год.

В соответствии с постановлением Правительства Российской Федерации от 14.11.2015 г. № 1234 «О порядке разработки, корректировки, осуществления

¹ Протокол № 64К (1507).

² Статья 18. Предварительный аудит формирования федерального бюджета и бюджетов государственных внебюджетных фондов Российской Федерации.

³ Страница 13 Заключения.

мониторинга и контроля реализации прогноза социально-экономического развития Российской Федерации на среднесрочный период и признании утратившими силу некоторых актов Правительства Российской Федерации» базовый вариант среднесрочного прогноза¹ характеризует основные тенденции и параметры развития экономики в условиях консервативного изменения внешних условий².

В свою очередь, консервативный вариант среднесрочного прогноза разрабатывается на основе консервативных оценок темпов экономического роста с учётом возможности ухудшения внешнеэкономических условий.

Тем самым эти варианты прогноза должны иметь содержательные различия, отражающиеся на всех основных показателях, что позволит полноценно учитывать возможные риски и последствия потенциальных ухудшений внешнеэкономических условий.

Счётная палата Российской Федерации подчёркивает целесообразность возвращения к расчёту именно целевого варианта прогноза социально-экономического развития Российской Федерации, который бы ориентировался на безусловное достижение национальных целей.

Комитет также отмечает, что, например, в рамках Основных направлений единой государственной денежно-кредитной политики на 2022 год и период 2023 и 2024 годов³, подготовленных Банком России, помимо базового сценария (варианта) макроэкономического развития учитываются такие варианты, как «усиление пандемии», «глобальная инфляция», «финансовый кризис», то есть учитываются возможности различного развития событий с описанием стратегии и тактики поведения Центрального банка Российской Федерации.

Напротив, единственный альтернативный вариант прогноза социально-экономического развития Российской Федерации (консервативный), подготовленный Минэкономразвития России, не только обладает указанными в Заключении недостатками, но и имеет низкую практическую ценность именно с точки зрения действий Правительства Российской Федерации в случае наступления данных событий.

В Заключении отмечаются и иные различия в прогнозировании и оценках макроэкономических показателей Банком России и Минэкономразвития России, в частности в отношении возможности и последствий инвестирования средств Фонда национального благосостояния. Например, Банк России *«рассматривает расходование средств ФНБ как один из проинфляционных рисков на среднесрочном горизонте»*, а Минэкономразвития России считает, что одним из условий *«реализации базового варианта является инвестирование ликвидной части ФНБ свыше 7 % ВВП уже в 2022 году»*. Это обстоятельство подчёркивает необходимость координации прогнозов в целях проведения согласованной и ответственной политики, а также повышение определённости в отношении условий, сроков и порядка использования средств Фонда национального благосостояния.

Комитет полагает целесообразным поддержать предложения Счётной палаты Российской Федерации в части необходимости внесения изменений в порядок разработки среднесрочного прогноза социально-экономического развития Российской Федерации, а также рассмотреть вопрос о разработке и использовании целевого варианта прогноза.

В качестве существенного фактора, характеризующего прогноз социально-экономического развития на 2022–2023 годы, можно отметить положения Заключения о том, что *«отдельные показатели среднесрочного прогноза не синхронизированы с основными документами стратегического планирования Российской Федерации, а сам прогноз*

¹ Страница 4 Заключения.

² Использован при формировании проекта федерального бюджета на 2022 год и на плановый период 2023 и 2024 гг. До 2019 года прогноз социально-экономического развития разрабатывался в консервативном, базовом и целевом вариантах.

³ Страница 7 Заключения. Проект от 30 сентября 2021 года, размещённый на официальном сайте Банка России по адресу https://cbr.ru/about_br/publ/ondkp/on_2022_2024/.

СЭР не содержит таких важных показателей, отражённых в Указе Президента Российской Федерации № 474, как уровень бедности и реальный размер пенсии»¹. За счёт этого существенно ограничиваются возможности реализации парламентского контроля за реализацией документов стратегического планирования и непосредственно Указа Президента Российской Федерации от 21.07.2020 г. № 474 «О национальных целях развития Российской Федерации на период до 2030 года».

Комитет полагает, что данная проблема нуждается в обязательном решении в самое ближайшее время, в том числе в форме внесения соответствующих уточнений в порядок разработки прогноза.

Счётная палата Российской Федерации также считает, что прогноз социально-экономического развития Российской Федерации недостаточно обоснован по отдельным направлениям. Так, в Заклучении указывается, что, несмотря на то, что основными источниками экономического роста предполагаются инвестиционный и потребительский спрос, в материалах прогноза на 2022–2024 годы отсутствует информация о проектах и объёмах их финансирования за счёт средств Фонда национального благосостояния, не приведены сведения о механизме привлечения внутренних инвестиционных ресурсов и иностранных инвестиций. Исходя из этого, Комитет поддерживает предложение Счётной палаты Российской Федерации о необходимости детального обоснования прогнозируемого опережающего инвестиционного роста.

В Заклучении отмечены и иные вопросы в части обоснованности и достоверности прогноза социально-экономического развития Российской Федерации на 2022 год и на плановый период 2023 и 2024 годов, в том числе в отношении опережающего роста потребления при учтённой динамике нормы сбережений и потребительского кредитования².

Рассмотрение вопросов об основных параметрах проекта федерального бюджета на 2022 год и на плановый период 2023 и 2024 годов, а также иных характеристиках (проекта бюджета), непосредственно относящихся к предметам ведения Комитета, было осуществлено при участии в том числе Счётной палаты Российской Федерации при подготовке заключения по данному законопроекту.

При этом важной частью именно Заклучения является оценка не только показателей федерального бюджета, но и бюджетов бюджетной системы в целом, что, принимая во внимание значительные объёмы финансовых ресурсов, предоставляемых в форме межбюджетных трансфертов, бюджетных кредитов, позволяет на качественно ином уровне оценить положения Проекта бюджета.

В частности, в Заклучении в отношении расходов бюджетов бюджетной системы в номинальном выражении (в 2022 году по сравнению с 2021 годом и с 2019 годом, то есть до пандемии) непосредственно указано, что *«расходы на национальную экономику, образование, здравоохранение, социальную политику в абсолютном выражении увеличиваются больше, чем расходы на национальную оборону, национальную безопасность и правоохранительную деятельность»³.*

В Заклучении отмечено, что Проект бюджета (в части прогнозирования доходов) был сформирован в условиях приостановления требований Бюджетного кодекса Российской Федерации⁴, то есть норм, основывающихся на последовательности, взаимообусловленности и предсказуемости бюджетного процесса в части заблаговременного принятия решений в части фискальной политики. Счётная палата Российской Федерации специально отмечает, что *«действие положения, устанавливающего*

¹ Страница 5 Заклучения.

² Страница 8 Заклучения.

³ Страница 9 Заклучения.

⁴ Пункт 1 статьи 174¹ Бюджетного кодекса Российской Федерации. Страницы 10–11 Заклучения.

ограничения по срокам внесения в законодательство о налогах и сборах и бюджетное законодательство изменений, приводящих к изменению доходов бюджетной системы Российской Федерации, приостанавливалось 12 раз с учётом изменённой редакции (4 раза с 2009 по 2012 год, 8 раз подряд с 2014 по 2021 год)»

Комитет, основываясь на том, что неоднократное приостановление действия аналогичных норм бюджетного законодательства в любом случае заслуживает отдельного рассмотрения либо в части их полной отмены или же восстановления, а также учитывая базовые требования к условиям осуществления парламентского контроля, считает необходимым обратить особое внимание на целесообразность восстановления именно поэтапного порядка принятия решений: сначала – изменения законодательства Российской Федерации о налогах и сборах, а затем – работа над проектом бюджета.

Заключение содержит и иные тезисы общего порядка в части обоснованности, соблюдения норм и процедур формирования проекта федерального бюджета.

Помимо прочего, Счётная палата Российской Федерации указала на то, что *«на протяжении последних 10 лет не соблюдаются требования к срокам подготовки проекта основных направлений бюджетной, налоговой и таможенно-тарифной политики на очередной финансовый год и плановый период Минфином России и срокам их рассмотрения Правительственной комиссией по бюджетным проектировкам на очередной финансовый год и плановый период»*.

По мнению Комитета, отсутствие полноценного предварительного обсуждения подходов к формированию проекта федерального бюджета на среднесрочный период, например, как это практиковалось в отдельные периоды, в форме парламентских слушаний, не позволяет Государственной Думе обеспечить формирование и учёт своей позиции до официального внесения проекта бюджета в Государственную Думу. Исходя из этого, Комитет поддерживает тезисы Заключения о том, что разработка и рассмотрение проекта основных направлений бюджетной, налоговой и таможенно-тарифной политики на очередной финансовый год и плановый период должны предшествовать (в сроки, позволяющие обеспечить при необходимости необходимые корректировки) подготовке непосредственно самого проекта федерального бюджета, а также *«способствовать определённости в формировании региональных бюджетов»*.

Учитывая изложенное, Комитет считает необходимым обеспечить восстановление поэтапности, последовательности и взаимосвязанности решений по подготовке и формированию проекта федерального бюджета в будущих периодах, в том числе исходя из их значимости для организации и осуществления парламентского контроля. Также целесообразно обеспечить ежегодное обсуждение проекта основных направлений бюджетной, налоговой и таможенно-тарифной политики на очередной финансовый год и плановый период в рамках парламентских слушаний заблаговременно до внесения проекта федерального бюджета в Государственную Думу.

В Заключении, как и в аналогичных материалах за прошлые периоды, содержатся замечания в отношении документов стратегического планирования.

В частности, отмечено несоответствие данных бюджетного прогноза Российской Федерации на период до 2036 года информации о финансовом обеспечении государственных программ Российской Федерации на весь период их действия (приведена только до 2024 года). За счёт этого горизонт планирования программных мероприятий был искусственно ограничен вторым годом планового периода.

Помимо этого, согласно Заключению, в указанном бюджетном прогнозе *«отсутствует информация по 9 госпрограммам, реализация которых началась в 2020 и 2021 годах или планируется к началу в 2022–2023 годах»*.

Исходя из этого, Комитет отмечает недостаточную определённость в вопросах финансового обеспечения государственных программ Российской Федерации в рамках проекта бюджета (и внесённых вместе с ним материалов) и указывает

на целесообразность актуализации бюджетного прогноза Российской Федерации на долгосрочный период, в том числе с учётом наблюдаемых изменений по широкому кругу показателей социально-экономического развития вследствие пандемии.

Счётная палата Российской Федерации указывает на отдельные проблемы, связанные с оценкой (прогнозированием) отдельных видов доходов федерального бюджета.

Так, в Заключении прямо указано, что в оценке изменения доходов федерального бюджета в 2022–2024 годах (в связи с изменением законодательства) учтены не все разрабатываемые законодательные акты, которые могут оказать влияние на доходную часть бюджета. В их числе установление новых размеров ставок сбора за пользование объектами водных биоресурсов за исключением морских млекопитающих, дополнительные поступления по которым в федеральный бюджет по оценке Счётной палаты Российской Федерации (в случае принятия законопроекта) составят *«2,3–2,4 млрд рублей ежегодно, в доходы бюджетов субъектов Российской Федерации – порядка 9,2–9,4 млрд рублей ежегодно»*.

Отдельные замечания адресованы уровню обоснованности доходов федерального бюджета, как ежегодно отмечает Счётная палата Российской Федерации. В частности, *«в законопроекте представлены прогнозные значения без указания алгоритма расчёта по 10 видам доходов, прогноз поступления по которым на 2022–2024 годы составляет 67,5 млрд, 38,4 млрд и 32,4 млрд рублей, или 0,27, 0,15 и 0,13 % прогнозируемой суммы доходов соответственно»*¹. Несмотря на то, что эти показатели имеют положительную динамику (относительно предшествующих бюджетных циклов), Комитет считает необходимым в будущем обеспечить полное раскрытие данных и методологии расчёта всей совокупности доходов федерального бюджета.

Как и в Заключении на отчёт об исполнении федерального бюджета за 2020 год, Счётная палата Российской Федерации сообщает, что в 13 из 81 главных администраторов доходов проекты методик прогнозирования поступлений доходов не соответствуют установленным требованиям.

Среди нарушений в Заключении отмечены:

- неправильное применение метода прогнозирования;
- применение алгоритма расчёта без учёта оценки результатов работы по взысканию задолженности;
- неприменение единых подходов к прогнозированию в текущем финансовом году, очередном финансовом году и плановом периоде.

Вследствие этого, по мнению Комитета, фактические объёмы доходов федерального бюджета могут существенно и неоправданно отклоняться от показателей, учтённых в проекте бюджета.

В Заключении также даётся оценка потенциальным резервам увеличения доходов федерального бюджета, включая погашение задолженности по уплате налогов и сборов, взыскание доначисленных платежей по результатам контрольной работы, рост качества таможенного контроля. Эти меры являются особенно актуальными, если учесть, что *«по состоянию на 1 июля 2021 года дебиторская задолженность по доходам увеличилась по сравнению с 1 января 2021 года более чем на 667 млрд рублей, или на 20,7 %, и составила 3 894,3 млрд рублей»*².

При этом Счётная палата Российской Федерации констатирует положительные изменения в отношении администрирования доходов, в первую очередь в рамках реализации плана мероприятий по улучшению администрирования доходов бюджетов бюджетной системы и повышению эффективности работы с дебиторской задолженностью по доходам на 2019 год, что приветствуется Комитетом.

¹ Страница 15–16 Заключения.

² Страница 17 Заключения.

В отношении расходов проекта бюджета в Заключении приведена позиция Счётной палаты Российской Федерации о необходимости повышения уровня кассового исполнения расходов федерального бюджета, а также снижении «переходящих» остатков средств федерального бюджета.

Как Комитет уже констатировал в рамках Доклада Комитета Государственной Думы по контролю по результатам рассмотрения Заключения Счётной палаты Российской Федерации на отчёт об исполнении федерального бюджета за 2020 год, по итогам 2020 года объём неисполненных бюджетных ассигнований составил 1 020,9 млрд рублей.

Однако в 2021 году ситуация кардинально не улучшилась. Так, в Заключении указано, что уровень исполнения расходов по разделам «Общегосударственные вопросы», «Национальная оборона», «Национальная безопасность и правоохранительная деятельность» на 1 сентября 2021 года составил «54,7 %, 53,9 % и 56,5 % соответственно при уровне исполнения в целом расходов федерального бюджета 62,4 %»¹.

Следовательно, Комитет имеет основания для того, чтобы считать риски неравномерного и неполного исполнения федерального бюджета по расходам в текущем году достаточно серьёзными. Это обстоятельство подчёркивает необходимость усиления парламентского контроля за исполнением федерального бюджета и иных бюджетов бюджетной системы Российской Федерации в 2022 году.

В Заключении отдельно рассмотрен вопрос о резервировании по главе Минфин России (нераспределении по отдельным главным распорядителям и видам расходов) средств федерального бюджета.

Так, по «открытой части» расходов объёмы резервирования в 2022 году определены Счётной палатой Российской Федерации в объёме 1 109,1 млрд рублей (4,7 % общего объёма расходов), в 2023 году – 1 195,3 млрд рублей (4,7 %), в 2024 году – 1 338,5 млрд рублей (5,1 %). По сравнению с предыдущим бюджетным циклом «резервные средства в 2022 году увеличены на 421,6 млрд рублей, или в 1,6 раза, в 2023 году увеличены на 382,7 млрд рублей, или в 1,5 раза»².

При этом в Заключении утверждается, что значительный объём зарезервированных средств в ходе исполнения федерального бюджета не перераспределяется (а остатки резервного фонда Правительства Российской Федерации, соответственно, увеличиваются). Кроме этого, по части данных зарезервированных бюджетных ассигнований статье 21 проекта бюджета не установлены направления резервирования на сумму 99,8 млрд рублей в 2022 году, 110,9 и 127,9 млрд рублей в 2023 и 2024 годах соответственно.

Исходя из этого, а также основываясь на данных прогноза социально-экономического развития Российской Федерации на 2022 год и на плановый период 2023 и 2024 годов в части выхода экономики на траекторию устойчивого роста, Комитет отмечает целесообразность повышения определённости и целевого характера резервируемых средств федерального бюджета в будущих периодах.

Комитет считает важным указать, что, как и в отчётных периодах, ряд системных замечаний Счётной палаты Российской Федерации высказан в отношении государственных программ Российской Федерации.

Среди них обращают на себя внимание следующие:

– отсутствует информация о финансовом обеспечении государственных программ на весь период реализации и за пределами 2024 года (периоды реализации государственных программ в основном продлены до 2030 года);

– 7 паспортов госпрограмм «не содержат перечня направлений (подпрограмм) и их структурные элементы не сгруппированы по направлениям (подпрограммам), что

¹ Страница 21 Заключения.

² Страница 22 Заключения.

не соответствует Федеральному закону от 28.06.2014 г. № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации»;

- выявлено недостаточное качество планирования источников финансового обеспечения госпрограмм;
- только в 17 паспортах государственных программ Российской Федерации отражены объёмы налоговых расходов, которые при этом не соответствуют ни Отчёту об оценке налоговых расходов Российской Федерации за 2020 год, ни аналогичным оценкам на 2021 и 2022–2024 годы;
- недостаточно обоснованные изменения в количестве показателей, что «*может затруднить контроль за их реализацией и принятием управленческих решений*»¹, что представляется особенно важным, исходя из задач парламентского контроля;
- 35 из 47 госпрограмм в той или иной степени не соответствуют документам стратегического планирования;
- по ряду государственных программ Российской Федерации сохраняются либо неизменные значения показателей на уровне госпрограмм по годам реализации, либо их динамика слабо выражена;
- сохраняется проблема отсутствия фактических показателей к моменту формирования Сводного годового доклада о государственных программах Российской Федерации;
- законопроект, а также материалы и документы, представленные одновременно с ним, не содержат анализа планируемых расходов по госпрограммам с учётом оценки эффективности их реализации в 2020 году.

Таким образом, при сохранении практики формирования и исполнения федерального бюджета на программной основе сами государственные программы Российской Федерации объективно нуждаются в дальнейшем улучшении, повышении их обоснованности, достоверности и, разумеется, эффективности реализации с учётом парламентского контроля за результатами и ходом исполнения программ.

В Заключении содержится предположение о том, что «*количество отсутствующих фактических значений с учётом законодательно установленных более ранних сроков подготовки и рассмотрения отчёта об исполнении федерального бюджета за отчётный финансовый год увеличится*»². Комитет считает необходимым Минэкономразвития России совместно с ответственными исполнителями госпрограмм дополнительно проработать этот вопрос с целью обеспечения эффективной работы над отчётом об исполнении федерального бюджета за 2021 год.

Помимо этого, представляется целесообразным отдельно рассмотреть совместно с ответственными исполнителями госпрограмм вопрос об оценке и практическом использовании «налоговых расходов» в бюджетном процессе, включая справедливый и точный учёт этих данных в рамках государственных программ Российской Федерации.

Помимо сведений и выводов общего характера в Заключении содержится анализ отдельных расходов федерального бюджета, имеющих тем не менее системный характер. Например, Счётная палата Российской Федерации в части расходов на федеральную адресную инвестиционную программу отмечает включение в расходы федерального бюджета ресурсов на реализацию отдельных проектов при отсутствии положительных заключений органов экспертизы на разработанную проектно-сметную документацию. За счёт этого формируются риски как недоиспользования средств федерального бюджета, так и увеличения сроков строительства относительно плановых значений.

В Заключении в отношении обоснований имущественных взносов Российской Федерации отмечено, что «*главными распорядителями средств федерального бюджета – Минстроем России, Минтранс России, публично-правовой компанией «Единый заказчик*

¹ Включая ранее указанные в настоящем Докладе. Страницы 23–24 Заключения.

² Страницы 25–26, 28 Заключения.

в сфере строительства», Минфином России и Ростуризмом – в ходе формирования законопроекта не обеспечено выполнение требований Порядка формирования и представления главными распорядителями средств федерального бюджета обоснований бюджетных ассигнований». Комитет считает, что обоснованность соответствующих ассигнований является важнейшим условием прозрачности бюджетного процесса и нуждается в обязательном соблюдении установленных требований.

По отдельным ведомствам Счётной палатой Российской Федерации выявлено несоблюдение действующих норм законодательства в сфере государственных закупок. В частности, *«установлены факты несоответствия планов-графиков закупок проектам бюджетной сметы, обоснованиям бюджетных ассигнований 12 главных распорядителей»*, что создаёт риски осуществления заказчиками неэффективных (избыточных) расходов федерального бюджета.

Существенный потенциал для экономии бюджетных ресурсов и (или) повышения эффективности их использования представляет собой совершенствование порядка определения начальных (максимальных) цен на однотипные, одноимённые товары, работы и услуги. В Заключении указано, что анализ нормативных затрат показал значительное отклонение стоимостных показателей одноимённых товаров у отдельных министерств и ведомств. В частности, *«диапазон стоимостных показателей по товару «ноутбук» у главных распорядителей бюджетных средств составил от 30,0 тыс. до 450,0 тыс. рублей, или с отклонением в 15 раз, по товару «плaшет» – от 35,0 тыс. до 350,0 тыс. рублей, или в 10 раз»*¹. Кроме того, важно отметить, что аналогичного характера замечания высказывались Счётной палатой Российской Федерации и в прошлые периоды.

В Заключении содержатся элементы оценки текущего и перспективного состояния консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации.

Так, по результатам проведённого Счётной палатой Российской Федерации анализа исполнения субнациональных бюджетов за период 2018–2021 годов сделан вывод об имеющейся тенденции к *«сдерживанию регионами расходных обязательств»*². Там же (в Заключении) отмечено значительное отклонение показателей сводной бюджетной росписи от прогноза основных параметров бюджетов регионов. Масштабы этого отклонения расходов определены Счётной палатой Российской Федерации в пределах 1,1–2,4 трлн рублей. При этом четыре последних отчётных года ожидаемые расходы консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации определены в объёмах, существенно меньших относительно показателей сводной бюджетной росписи. Отклонение фактических расходов от прогноза основных параметров консолидированного бюджета Российской Федерации на соответствующий год зафиксировано в Заключении на уровне 5–10 процентов.

В итоге Счётная палата Российской Федерации делает вывод о том, что указанные обстоятельства *«свидетельствуют о недостаточно качественном бюджетном планировании расходов консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации»*.

Комитет считает, что эта проблема имеет и иные причины, включая сроки принятия решений о предоставлении дополнительных межбюджетных трансфертов из федерального бюджета в течение года, внесение изменений в распределение таких трансфертов.

Далее Счётная палата Российской Федерации, как и в прошлые периоды, указывает на проблему высокого уровня государственного долга субъектов Российской Федерации (и муниципального долга), отмечая его (долга) увеличение за 9 месяцев 2021 года на 63,6 млрд рублей (до 2 559,7 млрд рублей).

Комитет обращает внимание на то, что существенная часть увеличения долговых обязательств субъектов Российской Федерации определена ростом

¹ Страницы 30–31 Заключения.

² Страницы 33–34 Заключения.

задолженности по бюджетным кредитам из других бюджетов бюджетной системы Российской Федерации, достигшей 1 385,0 млрд рублей¹.

В соответствии с Заключением проектом бюджета предусматривается предоставление 141 субсидии бюджетам субъектов Российской Федерации из федерального бюджета, то есть на 21 субсидию больше, чем в текущем году. К 2023 году количество субсидий увеличивается до 143. Непосредственно в законе в 2022–2024 годах распределяется около 3/4 от указанных субсидий.

Учитывая указанные факты, Комитет считает целесообразным обратить дополнительное внимание Счётной палаты Российской Федерации на значительное количество целевых межбюджетных трансфертов бюджетам субъектов Российской Федерации и его (количество) увеличение в плановом периоде исходя из эффективности данного подхода, возможностей контроля и практического использования субсидий, возможностей концентрации органов государственной власти субъектов Российской Федерации на приоритетных направлениях социально-экономической политики, участие в финансовом обеспечении которых принимает федеральный бюджет.

Аналогичного внимания заслуживает и вопрос об иных межбюджетных трансфертах: в Заключении отмечено, что *«на 2022 год предусмотрено предоставление 56 иных межбюджетных трансфертов, что на 7 меньше, чем предусмотрено на 2021 год в Федеральном законе № 385-ФЗ, на 2023 год – 46 иных межбюджетных трансфертов, на 2024 год – 8 иных межбюджетных трансфертов»*².

В Заключении приведены сведения о финансовом обеспечении, условиях формирования и основных рисках реализации федеральной адресной инвестиционной программы.

Во-первых, Счётной палатой Российской Федерации констатируется, что *«доля ФАИП в общем объёме расходов федерального бюджета снижается с 4,1 % в 2022 году до 3,5 % в 2024 году (в 2021 году – 3,9 %)»*³.

Во-вторых, указывается, что на 2022 год запланированы бюджетные ассигнования на 750 объектов, из которых 120 объектов предусматривается к вводу в эксплуатацию (в 2022 году). В-третьих, отмечено, что *«в представленных материалах отсутствует распределение бюджетных ассигнований по объектам Минтранса России и Росморречфлота: на 2022 год – в объёме 6,8 млрд рублей, на 2023 год – 19,6 млрд рублей, на 2024 год – 22,8 млрд рублей (0,7 %, 2,0 и 2,4 % бюджетных ассигнований ФАИП на соответствующий год), что не соответствует положениям пункта 4 статьи 192 Бюджетного кодекса Российской Федерации. Это создаёт риски, что средства будут не использованы»*.

Наконец, Счётная палата Российской Федерации установила, что в Проекте бюджета в федеральную адресную инвестиционную программу по-прежнему включаются объекты, по которым нет нормативных правовых актов, пообъектной детализации, утверждённой проектной документации, правоустанавливающих документов на земельные участки. В Заключении приведены сведения о том, что Правительство Российской Федерации представило обоснования для включения в федеральную адресную инвестиционную программу без необходимой документации в отношении 226 объектов.

Учитывая, что аналогичные замечания высказывались Счётной палатой Российской Федерации и в прошлых бюджетных циклах, Комитет считает актуальным решение задачи своевременной и исчерпывающей подготовки соответствующих объектов капитального строительства для их включения в проект федеральной адресной инвестиционной программы, представляемой одновременно с проектом бюджета.

В Заключении также приведена позиция Счётной палаты Российской Федерации о том, что *«отражение по объектам, включённым в ФАИП без документации, таких*

¹ Страница 34 Заключения.

² Страница 37 Заключения.

³ Страница 38 Заключения.

обоснований, как планируемые сроки проведения проектных и изыскательских работ, наличие правоустанавливающих документов на земельные участки, разработка материалов и документов в соответствии с требованиями порядка проведения проверки инвестиционных проектов на предмет эффективности использования средств федерального бюджета, направляемых на капитальные вложения, по мнению Счётной палаты, не может служить достаточным обоснованием для включения в ФАИП объектов без документации». Там же утверждается, что планирование проведения в течение одного финансового года и проектно-изыскательских, и строительных работ создаёт риски невыполнения запланированных мероприятий.

Основываясь на изложенном, а также принимая во внимание актуальность вопросов эффективности формирования и реализации федеральной адресной инвестиционной программы, Комитет полагает целесообразным совместно с Минэкономразвития России выработать основные подходы и предложения, направленные на повышение¹ обоснованности и обеспечение эффективной реализации программы капитального строительства.

Как показывает ежегодная практика исполнения федерального бюджета, необходимым условием для эффективного выполнения положений данного закона является своевременная подготовка и утверждение соответствующих «подзаконных» нормативных правовых актов.

В Заключении отмечено, что перечень нормативных правовых актов Президента Российской Федерации, Правительства Российской Федерации и федеральных органов исполнительной власти, подлежащих признанию утратившими силу, приостановлению, изменению или принятию в связи проектом бюджета, предусматривает подготовку 154 нормативных правовых актов Правительства Российской Федерации и 14 ведомственных решений. При этом 8 нормативных правовых актов будут подготовлены, как следует из материалов к проекту бюджета, в январе-феврале 2022 года.

Позиция Комитета заключается в том, что в среднесрочной перспективе целесообразно обеспечить общее сокращение количества «подзаконных» актов, необходимых для реализации закона о федеральном бюджете, как и сокращение сроков их подготовки и принятия. Данное решение может быть обеспечено, например, за счёт расширения использования в законе норм прямого действия (без необходимости разработки и принятия правительственных и ведомственных актов) и обеспечения подготовки основных необходимых проектов нормативных правовых актов к сроку внесения проекта федерального закона о федеральном бюджете на очередной финансовый год и плановый период в Государственную Думу².

Помимо этого, представляется целесообразным рассмотреть вопрос о введении института автоматического продления срока действия нормативных правовых актов в отношении бюджетных ассигнований ежегодно без существенных содержательных изменений в условиях формирования, распределения и предоставления, предусматриваемых в федеральном бюджете. Это актуально в первую очередь для межбюджетных трансфертов из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации.

В Заключении проверены и проанализированы расходы федерального бюджета по непрограммным направлениям деятельности, то есть ресурсам, по которым в отличие от «программных» расходов не установлены соответствующие целевые показатели и индикаторы, ожидаемые результаты, состав мероприятий и иные элементы государственных программ Российской Федерации.

По данным Счётной палаты Российской Федерации, бюджетные ассигнования на осуществление непрограммных направлений деятельности (открытая часть) предусмотрены на 2022 год в объёме 4 397,5 млрд рублей, что на 10,2 % больше показателей,

¹ Страницы 38–39 Заключения.

² Исключения в данном случае допустимы в случае существенных изменений, вносимых во втором чтении в проект федерального бюджета.

утверждённых Федеральным законом № 385-ФЗ. На 2023 и 2024 годы суммы «непрограммных» расходов составляют соответственно 4 763,1 млрд рублей и 4 780,4 млрд рублей.

Комитет отмечает, что в силу «непрограммного» характера указанных расходов их рассмотрение в Государственной Думе осуществляется вне специального порядка, предусмотренного для работы с государственными программами Российской Федерации.

В Заключении также отмечено невыполнение поручения Президента Российской Федерации от 06.07.2019 г. № Пр-1235 о сохранении порядка финансирования учреждений культуры, здравоохранения и образования, подведомственных Управлению делами Президента Российской Федерации, в рамках непрограммной части федерального бюджета. По мнению Счётной палаты Российской Федерации, данные «*бюджетные ассигнования, предусмотренные Управлением делами Президента Российской Федерации, по государственным программам «Развитие здравоохранения», «Развитие образования», «Развитие культуры» на 2022–2024 годы в общей сумме 108 255,2 млн рублей подлежат отражению в непрограммных направлениях деятельности*»¹.

Помимо этого выявлены «*факты необоснованного планирования отдельных бюджетных ассигнований*» по непрограммным направлениям деятельности: Счётная палата Российской Федерации указывает, что «*доведённые предельные базовые бюджетные ассигнования на 2022–2024 годы не соответствуют показателям финансирования на реализацию проекта «Содействие развитию судебной системы Российской Федерации», реализуемого за счёт средств займа, предоставленного Российской Федерации Новым банком развития в соответствии с Соглашением о займе от 16 апреля 2018 г. № 17RU01*».

Счётной палатой Российской Федерации отмечено несоответствие пункта 3¹ статьи 11 Федерального закона от 07.05.2013 г. № 77-ФЗ «О парламентском контроле» пункту 4 статьи 192 Бюджетного кодекса Российской Федерации (в части рассмотрения данных по всем, а не только по вновь включаемым в проект федеральной адресной инвестиционной программы объектам капитального строительства, наличия информации о решениях о предоставлении земельных участков под строительство), что заслуживает отдельного рассмотрения и при необходимости подготовки соответствующей законодательной инициативы.

Помимо этого Счётная палата Российской Федерации в целом указывает, что «*форма и содержание данных по ФАИП, представляемых в Государственную Думу одновременно с проектом федерального закона о федеральном бюджете на очередной финансовый год и плановый период, и требования к составу представляемой информации Бюджетным кодексом Российской Федерации и иными нормативными правовыми актами Правительства Российской Федерации не установлены*». В целях повышения прозрачности и обоснованности информационного обеспечения бюджетного процесса Комитет считает необходимым дополнительно рассмотреть данный вопрос в ходе осуществления следующего бюджетного цикла.

Комитет обращает внимание на предложения², подготовленные Счётной палатой Российской Федерации в рамках Заключения, касающиеся в том числе сроков рассмотрения Основных направлений бюджетной, налоговой и таможенно-тарифной политики на очередной финансовый год и плановый период, обеспечения принятия изменений

¹ Страницы 168, 176, приложение к подразделу 8 «Результаты проверки и анализа формирования расходов федерального бюджета по непрограммным направлениям деятельности» Заключения Счётной палаты. По данным Счётной палаты Российской Федерации, аналогичные изменения не внесены и в пункт 22 Правил формирования и реализации федеральной адресной инвестиционной программы, утверждённых постановлением Правительства Российской Федерации от 13.09.2010 г. № 716.

² Страницы 220–221, 288–293 Заключения.

в законодательство о налогах и сборах и бюджетное законодательство до внесения проекта федерального бюджета в Государственную Думу.

Также сформулированы конкретные предложения по отдельным федеральным министерствам и ведомствам.

Принимая во внимание важность учёта указанных инициатив Счётной палаты Российской Федерации, Комитет считает целесообразным организацию контроля реализации (нереализации) этих предложений соответствующими федеральными органами исполнительной власти.

Положительно оценивая результаты работы Счётной палаты Российской Федерации в части подготовленного и рассмотренного Заключения, принимая во внимание, что при его (Заключения) подготовке были использованы результаты 92 контрольных и экспертно-аналитических мероприятий, а также учитывая результаты рассмотрения Заключения Счётной палаты Российской Федерации на отчёт об исполнении федерального бюджета за 2020 год¹, Комитет отмечает необходимость:

- определения перечня вопросов, регулярно отмечаемых в заключениях Счётной палаты Российской Федерации в качестве факторов, снижающих эффективность формирования, рассмотрения и исполнения федерального бюджета на очередной финансовый год и плановый период, с целью выработки предложений по системному решению указанных проблем совместно с Правительством Российской Федерации;

- осуществления детального исследования факторов, причин и последствий выявленных обстоятельств отклонений между плановыми и фактическими показателями консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации, включая вопрос о необходимости и достаточности количества целевых видов межбюджетных трансфертов;

- организации рассмотрения вопроса об обоснованности, своевременности и результатах использования закупок товаров, работ и услуг для государственных и муниципальных нужд, включая отклонения уровня цен на однотипные товары;

- рассмотрения и оценки эффективности практикуемого предоставления одновременно с проектом федерального закона о федеральном бюджете на очередной финансовый год и плановый период информации о «налоговых расходах» Российской Федерации, их использования в рамках государственных программ Российской Федерации;

- обеспечения заблаговременной подготовки процедуры рассмотрения Государственной Думой отчёта об исполнении федерального бюджета за 2021 год с целью исключения рисков дефицита (отсутствия) информации, необходимой для принятия квалифицированного и обоснованного решения по данному вопросу;

- проработки совместно со Счётной палатой Российской Федерации, Комитетом Государственной Думы по бюджету и налогам предложений по определению требований к форме и содержанию данных по федеральной адресной инвестиционной программе, представляемых в Государственную Думу одновременно с проектом федерального закона о федеральном бюджете на очередной финансовый год и плановый период;

- обеспечения совместно со Счётной палатой Российской Федерации контроля за сроками и результатами учёта предложений Правительству Российской Федерации и отдельным министерствам и ведомствам, содержащихся в представлениях Счётной палаты Российской Федерации и информационных письмах по результатам проведения комплекса экспертно-аналитических и контрольных мероприятий для подготовки заключения Счётной палаты Российской Федерации на проект федерального закона «О федеральном бюджете на 2022 год и на плановый период 2023 и 2024 годов».

¹ Решение Комитета Государственной Думы по контролю от 27.10.2021 г. № 3/1.

**Доклад Комитета Государственной Думы по контролю
по результатам анализа ситуации, сложившейся с обеспечением
жильём детей-сирот в регионах-«донорах»**

Во исполнение поручения Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации от 23.11.2021 г. № 12¹ Комитет Государственной Думы по контролю (далее – Комитет) провёл анализ ситуации, сложившейся с обеспечением жильём детей-сирот в регионах-«донорах».

В целях получения максимально возможного количества данных, необходимых для решения поставленной задачи, Комитетом был сформирован ряд специальных запросов в Правительство Российской Федерации, Счётную палату Российской Федерации, а также руководителям исполнительных органов государственной власти соответствующих субъектов Российской Федерации.

Помимо этого, были широко использованы данные Росстата², Бюллетень Счётной палаты Российской Федерации № 3 (268) 2020 (далее – Бюллетень), материалы экспертов.

Перечень субъектов Российской Федерации, отнесённых в целях настоящего анализа к «донорам», был определён исходя из состава субъектов Российской Федерации, не получающих дотации из федерального бюджета на выравнивание бюджетной обеспеченности в 2022 году³.

Необходимо уточнить, что состав субъектов Российской Федерации, являющихся «донорами», в 2022 году существенно увеличен (до 23 территорий). Это изменение обусловлено не объективным повышением собственных доходов соответствующих субъектов Российской Федерации или же существенным сокращением межрегиональных различий, но изменениями в методике распределения дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности субъектов Российской Федерации. В частности, если ранее данная финансовая помощь оказывалась регионам, бюджетная обеспеченность которых была ниже среднероссийской, то в 2022 году критерий «выравнивания» был установлен на уровне 90 процентов от среднего (вместо 100 %).

Тем самым существенное увеличение в 2022 году количества субъектов Российской Федерации, являющихся «донорами», обусловлено не ростом их доходов и общим улучшением социально-экономического положения, а ограничением прав на получение дотаций, устанавливаемым постановлением Правительства Российской Федерации⁴.

Кроме того, в состав указанных субъектов Российской Федерации (далее – регионы-«доноры») не был включён Пермский край, как являющийся получателем дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности в 2023 году (в сумме 3 003 959,2 тыс. рублей).

¹ По предложению Председателя Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации В. В. Володина.

² Размещённые на официальном сайте Росстата в сети Интернет. URL: <https://rosstat.gov.ru/>.

³ В соответствии с проектом федерального закона «О федеральном бюджете на 2022 год и на плановый период 2023 и 2024 годов».

⁴ Постановление Правительства Российской Федерации от 22.11.2004 г. № 670 «О распределении дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности субъектов Российской Федерации» (с изменениями и дополнениями).

Таблица 1. Результаты распределения субсидий бюджетам субъектов Федерации на предоставление жилых помещений детям-сиротам и детям, оставшимся без попечения родителей, лицам из их числа по договорам найма специализированных жилых помещений на 2022 год и на плановый период 2023 и 2024 годов и количество таких лиц

Субъект Российской Федерации	Распределение субсидий, тыс. рублей			Численность лиц из числа детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, состоящих на учете на получение жилого помещения (от 18 лет и старше), чел.
	2022	2023	2024	
Республика Татарстан (Татарстан)	56 080,6	56 080,6	56 080,6	1 318
Красноярский край	279 692,4	279 692,4	279 692,4	6 401
Белгородская область	15 934,3	15 934,3	15 934,3	360
Вологодская область	77 667,4	77 667,4	77 667,4	2 082
Иркутская область	538 319,9	538 319,9	538 319,9	11 237
Калужская область	64 153,5	64 153,5	64 153,5	1 740
Ленинградская область	19 246,8	19 246,8	19 246,8	525
Липецкая область	61 301,1	61 301,1	61 301,1	1 752
Московская область	12 930,4	12 930,4	12 930,4	267
Мурманская область	11 774,7	11 774,7	11 774,7	227
Нижегородская область	154 312,1	154 312,1	154 312,1	3 029
Самарская область	87 586,4	87 586,4	87 586,4	2 898
Сахалинская область	16 910,7	16 910,7	16 910,7	517
Свердловская область	311 564,5	311 564,5	311 564,5	6 417
Тульская область	52 524,1	52 524,1	52 524,1	1 234
Тюменская область	24 313,2	24 313,2	24 313,2	1 198
Челябинская область	119 979,8	119 979,8	119 979,8	3 621
Ярославская область	59 718,8	59 718,8	59 718,8	1 526
город фед. значения Москва*				0
город фед. значения Санкт-Петербург	40 279,8	40 279,8	40 279,8	952
Ненецкий АО	4 673,9	4 673,9	4 673,9	88
Ханты-Мансийский АО – Югра	16 509,3	16 509,3	16 509,3	554
Ямало-Ненецкий АО	1 650,0	1 650,0	1 650,0	133
Всего по перечисленным	2 027 123,7	2 027 123,7	2 027 123,7	48 076

* Здесь и далее – исходные данные для расчета субсидий не были представлены в составе расчетов по распределению данной финансовой помощи.

Источник: Методика и расчеты субсидий бюджетам субъектов Российской Федерации на предоставление жилых помещений детям-сиротам и детям, оставшимся без попечения родителей, лицам из их числа по договорам найма специализированных жилых помещений на 2022 год и на плановый период 2023 и 2024 годов¹

¹ Представлены Правительством Российской Федерации к заседанию трёхсторонней комиссии по вопросам межбюджетных отношений, состоявшемуся 17 ноября 2021 года.

Таблица 2. Оценка структуры лиц из числа детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, состоящих на учёте на получение жилого помещения

Субъект Российской Федерации	Численность лиц из числа детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, состоящих на учёте на получение жилого помещения		Отношение количества лиц старше 23 лет к общему количеству лиц, состоящих на учёте на получение жилого помещения
	от 18 до 23 лет	от 23 лет	%
Республика Татарстан (Татарстан)	888	430	32,6
Красноярский край	4 191	2 210	34,5
Белгородская область	290	70	19,4
Вологодская область	979	1 103	53,0
Иркутская область	6 036	5 201	46,3
Калужская область	981	759	43,6
Ленинградская область	419	106	20,2
Липецкая область	1 013	739	42,2
Московская область	251	16	6,0
Мурманская область	207	20	8,8
Нижегородская область	2 426	603	19,9
Самарская область	2 341	557	19,2
Сахалинская область	406	111	21,5
Свердловская область	4 769	1 648	25,7
Тульская область	880	354	28,7
Тюменская область	890	308	25,7
Челябинская область	2 693	928	25,6
Ярославская область	1 053	473	31,0
город фед. значения Москва			
город фед. значения Санкт-Петербург	838	114	12,0
Ненецкий АО	71	17	19,3
Ханты-Мансийский АО – Югра	536	18	3,2
Ямало-Ненецкий АО	118	15	11,3
Всего по перечисленным	32 276	15 800	32,9

Источник: методика и расчёты субсидий бюджетам субъектов Российской Федерации на предоставление жилых помещений детям-сиротам и детям, оставшимся без попечения родителей, лицам из их числа по договорам найма специализированных жилых помещений на 2022 год и на плановый период 2023 и 2024 годов

Комитет отмечает, что, несмотря на статус «донора», значительная часть регионов-«доноров» является получателями субсидий на предоставление жилых помещений детям-сиротам и детям, оставшимся без попечения родителей, в 2022–2024 годах. При этом, что подтверждается и позицией субъектов Российской Федерации, данная финансовая помощь компенсирует лишь малую часть соответствующих расходов бюджетов регионов.

Из общего объёма указанных субсидий (10 млрд рублей на каждый из трёх лет) на регионы-«доноры» приходится 20 процентов данной финансовой помощи.

При этом по данным оперативной отчётности об исполнении консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации за 9 месяцев 2021 года на долю регионов-«доноров» приходится 57 % от доходов консолидированных бюджетов всех субъектов Российской Федерации за тот же период. Исходя из этого, **можно сделать предварительный вывод о существенно больших финансовых возможностях регионов-«доноров» по реализации данных социальных гарантий, в том числе за счёт субсидий из федерального бюджета.**

Отмечается, что, согласно Бюллетеню, «недостаточный уровень ресурсного обеспечения, влекущий низкий уровень предоставления жилья, приводит к длительным срокам ожидания получения жилых помещений детьми-сиротами (в среднем около 7 лет)»¹. Косвенно уровень оперативности реализации государственных гарантий по обеспечению жильём детей-сирот можно оценить за счёт анализа возрастной структуры указанных лиц, исходя из того, что чем больше относительная доля лиц, имеющих право на получение жилья, старшего возраста (свыше 23 лет) в общем количестве таких лиц, тем меньшими темпами решается искомая задача.

Согласно приведённым данным, наибольшая доля лиц, имеющих право на получение жилья, но не получивших его ранее (такое право возникает с 18 лет), наблюдается в Вологодской, Иркутской, Калужской и Липецкой областях.

Исходя из этого, **можно сделать предварительный вывод о недостаточном внимании к данной проблеме в предшествующие годы и формировании тенденции к увеличению или снижению недостаточными темпами задолженности по обеспечению детей-сирот жилыми помещениями.**

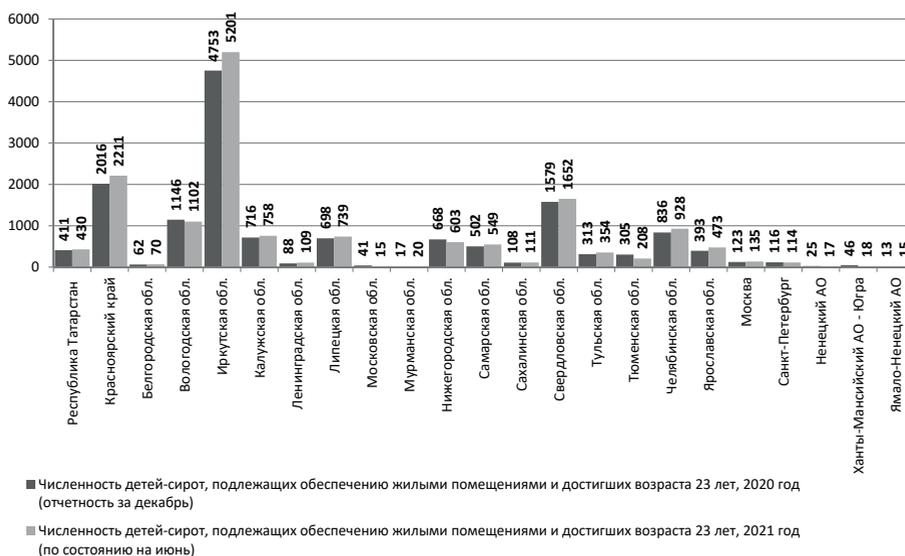


Рис. 1. Численность детей-сирот, подлежащих обеспечению жилыми помещениями и достигших возраста 23 лет

Источник: URL: <http://egisso.ru/>²

¹ Страница 34 Бюллетеня, по результатам проведённого Счётной палатой Российской Федерации экспертно-аналитического мероприятия за период 2017–2019 годов.

² Здесь и далее: Комитет констатирует отдельные несовпадения между данными ЕГИССО и иными источниками информации, которые тем не менее не являются в основном определяющими с точки зрения формирования общей картины и результирующих выводов.

В то же время, согласно позиции ряда субъектов Российской Федерации, фактором, существенно влияющим на рост количества детей-сирот и, следовательно, расходов на предоставление им жилья, является приток соответствующих лиц из других субъектов Российской Федерации. Данное обстоятельство обусловлено, помимо прочего, тем, что при прочих равных условиях большие шансы на получение жилья наблюдаются преимущественно в регионах-«донорах».

Аналогичным образом в качестве причин роста расходов на выполнение указанных обязательств указываются увеличение цен на жильё и, что немаловажно, отсутствие необходимого жилого фонда, отвечающего установленным требованиям.

С другой стороны, динамика численности детей-сирот, имеющих право на получение жилья, в 2020 году и в первом полугодии 2021 года относительно стабильна, что подтверждается данными, полученными из Единой государственной информационной системы социального обеспечения в отношении лиц, чей возраст превышает 23 года¹.

Абсолютные величины количества детей-сирот, имеющих право на получение жилья, конечно, не являются достаточно иллюстративными для общего понимания масштабов задачи. В связи с этим Комитет проанализировал также соотношение количества указанных лиц с общей численностью населения регионов-«доноров». Данный подход позволяет в том числе оценить и перспективу, уровень нагрузки на консолидированные бюджеты соответствующих административно-территориальных образований в части обязательств будущих периодов.

Таблица 3. Сравнительная оценка численности детей-сирот, подлежащих обеспечению жилыми помещениями

Субъект Российской Федерации	Численность населения на 01.01.2020 г., тыс. человек	Отношение численности детей-сирот, подлежащих обеспечению жилыми помещениями, к общей численности населения, процентов	
		2020 год (отчётность за декабрь)	2021 год, по состоянию на июнь
Республика Татарстан (Татарстан)	3 903	0,07	0,07
Красноярский край	2 866	0,31	0,33
Белгородская область	1 549	0,06	0,06
Вологодская область	1 160	0,28	0,27
Иркутская область	2 391	0,62	0,64
Калужская область	1 003	0,23	0,23
Ленинградская область	1 876	0,07	0,07
Липецкая область	1 139	0,22	0,22
Московская область	7 691	0,03	0,04
Мурманская область	741	0,08	0,09

¹ URL: <http://egisso.ru/>.

Нижегородская область	3 203	0,15	0,15
Самарская область	3 180	0,17	0,17
Сахалинская область	488	0,19	0,19
Свердловская область	4 311	0,24	0,24
Тульская область	1 466	0,13	0,13
Тюменская область	1 537	0,17	0,17
Челябинская область	3 466	0,17	0,17
Ярославская область	1 253	0,17	0,17
город фед. значения Москва	12 678	0,03	0,03
город фед. значения Санкт-Петербург	5 398	0,05	0,04
Ненецкий АО	44	0,38	0,38
Ханты-Мансийский АО – Югра	1 675	0,12	0,12
Ямало-Ненецкий АО	544	0,08	0,10
<i>Всего по перечисленным</i>	<i>63 564</i>	<i>0,13</i>	<i>0,13</i>
Всего по Российской Федерации	146 749	0,19	0,20

Источник: Росстат, URL: <http://egisso.ru/>

Приведённые данные позволяют констатировать наличие относительно бóльшей нагрузки в части выполнения обязательств по обеспечению жильём детей-сирот (по сравнению с прочими субъектами Российской Федерации) для Красноярского края, Иркутской области и Ненецкого автономного округа. Немногим лучше обстоит ситуация в Свердловской, Вологодской и Калужской областях.

Используя данные Минстроя России, Комитет также провёл оценку общей величины расходов, необходимых для одномоментного решения задачи по предоставлению жилья детям-сиротам. В этих целях были использованы средние оценки стоимости одного квадратного метра жилья по субъектам Российской Федерации и расчётная площадь квартиры (33 квадратных метра).

Таблица 4. Оценка финансовых ресурсов субъектов Российской Федерации, необходимых для обеспечения жильём детей-сирот жильём

Субъект Российской Федерации	Мi – средняя рыночная стоимость 1 кв. м общей площади жилья, определённая Минстроем России, на III кв. текущего финансового года, тыс. рублей	Численность детей-сирот, подлежащих обеспечению жилыми помещениями (от 18 лет и старше), по состоянию на июнь 2021 года, человек	Оценка расходов, необходимых для предоставления жилья детям-сиротам, исходя из площади предоставляемого жилья 33 кв. метра, млн рублей
Республика Татарстан (Татарстан)	58,7	1 318	2 551,1
Красноярский край	50,9	6 402	10 753,7
Белгородская область	48,2	360	572,2
Вологодская область	40,1	2 081	2 751,7

Иркутская область	52,8	11 238	19 592,2
Калужская область	44,8	1 739	2 573,5
Ленинградская область	59,5	521	1 022,2
Липецкая область	39,1	1 752	2 261,0
Московская область	71,5	259	611,3
Мурманская область	60,4	226	450,6
Нижегородская область	55,4	3 028	5 540,0
Самарская область	39,1	2 879	3 710,8
Сахалинская область	117,6	517	2 006,8
Свердловская область	57,4	6 421	12 155,9
Тульская область	48,2	1 234	1 963,8
Тюменская область	52,5	1 198	2 073,8
Челябинская область	34,7	3 621	4 145,2
Ярославская область	44,3	1 526	2 232,8
город фед. значения Москва	128,6	1 173	4 979,7
город фед. значения Санкт-Петербург	89,7	944	2 795,3
Ненецкий АО	65,6	88	190,4
Ханты-Мансийский АО – Югра	54,8	554	1 001,3
Ямало-Ненецкий АО	68,4	133	300,2
Всего по перечисленным	-	49 212	86 235,6

*Источник: Приказ Министра России от 07.06.2021 г.
№ 358/np, URL: <http://egisso.ru/>*

Таким образом, в рамках одного финансового года необходимо и достаточно обеспечить направление 86,2 млрд рублей для полного выполнения соответствующих обязательств.

В то же время регионы-«доноры» по определению обладают большими финансовыми возможностями по сравнению с субъектами Российской Федерации, чей (расчётный) уровень бюджетной обеспеченности ниже среднероссийского (90 % от среднероссийского¹).

Учёт данного фактора, то есть значимости потенциальных обязательств для регионов-«доноров», произведён путём сопоставления рассчитанной ранее потребности с доходами консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации.

¹ Ранее указывалось, что при расчёте распределения дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности субъектов Российской Федерации на 2022–2024 годы был изменён критерий, соответствие которому даёт право на получение этой финансовой помощи.

Таблица 5. Сопоставление расчётного размера ресурсов, необходимых для обеспечения жильём детей-сирот, с собственными доходами¹ регионов-«доноров»

Субъект Российской Федерации	Налоговые и неналоговые доходы консолидированных бюджетов субъектов Федерации, млрд рублей		Отношение расходов, необходимых для предоставления жилья детям-сиротам, к расчётным собственным доходам консолидированных бюджетов субъектов Федерации, %
	Январь-сентябрь 2021 г.	В расчёте на 2021 год (доходы 9 мес., умноженные на 4/3)*	
Республика Татарстан (Татарстан)	232,4	309,8	0,82
Красноярский край	253,3	337,7	3,18
Белгородская область	112,7	150,3	0,38
Вологодская область	90,6	120,8	2,28
Иркутская область	152,8	203,7	9,62
Калужская область	54,8	73,0	3,52
Ленинградская область	123,8	165,1	0,62
Липецкая область	78,6	104,9	2,16
Московская область	583,2	777,5	0,08
Мурманская область	79,3	105,7	0,43
Нижегородская область	152,9	203,9	2,72
Самарская область	163,3	217,8	1,70
Сахалинская область	137,1	182,8	1,10
Свердловская область	257,7	343,5	3,54
Тульская область	70,6	94,1	2,09
Тюменская область	173,3	231,1	0,90
Челябинская область	184,6	246,2	1,68
Ярославская область	60,5	80,7	2,77
город фед. значения Москва	2 249,0	2 998,7	0,17
город фед. значения Санкт-Петербург	541,0	721,4	0,39
Ненецкий АО	16,3	21,8	0,87
Ханты-Мансийский АО – Югра	213,8	285,0	0,35
Ямало-Ненецкий АО	188,4	251,2	0,12
Всего по перечисленным	6 170,0	8 226,7	1,05

* Для чистоты, проверяемости и воспроизводимости расчётов применён именно данный способ, притом что поступления доходов в IV квартале, как правило, существенно превышают средние значения за первые три квартала финансового года.

Источник: данные об исполнении консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации, размещаемые на официальном сайте Федерального казначейства

¹ То есть доходами без учёта межбюджетных трансфертов из бюджетов других уровней бюджетной системы Российской Федерации.

Применённый подход позволяет на качественно ином уровне оценить степень «значимости» социальных обязательств по обеспечению жильём детей-сирот. Так, Комитет отмечает, что в результате проведённой оценки можно прийти к заключению о том, что объективно высокий уровень данных обязательств (более 3 % от расчётного объёма «собственных доходов») определён в отношении Красноярского края, Иркутской, Калужской и Свердловской областей.

В то же время данные результаты, как было отмечено ранее, определены не только обстоятельствами непреодолимой силы, но и итогами, ходом выполнения обязательств по предоставлению жилья детям-сиротам в предшествующих периодах, накопленной задолженностью. При этом факторы, определяющие условия формирования как самой задолженности, так и её динамику, отнюдь не могут рассматриваться в качестве исключительно объективных.

Представляется возможным утверждать, что в отдельных случаях несвоевременное исполнение государственных гарантий по обеспечению жильём детей-сирот обусловлено иными приоритетами социальной и бюджетной политик органов государственной власти регионов-«доноров».

Таблица 6. Оценка своевременности выполнения обязательств по обеспечению жильём детей-сирот

Субъект Российской Федерации	Кол-во детей-сирот, подлежащих обеспечению жилыми помещениями, включённых в список в отчётном периоде, человек		Кол-во детей-сирот, исключённых из списка в отчётном периоде, человек		Разница между включёнными и исключёнными из списка, человек	
	2020 год (январь-декабрь)	2021 год (январь-июнь)	2020 год (январь-декабрь)	2021 год (январь-июнь)	2020 год (январь-декабрь)	2021 год (январь-июнь)
Республика Татарстан (Татарстан)	25	27	538	62	-513	-35
Красноярский край	1 041	753	740	288	301	465
Белгородская область	230	107	359	30	-129	77
Вологодская область	218	192	401	321	-183	-129
Иркутская область	1 192	637	1 216	392	-24	245
Калужская область	217	126	83	125	134	1
Ленинградская область	509	260	328	118	181	142
Липецкая область	227	115	218	114	9	1
Московская область	992	550	847	119	145	431
Мурманская область	196	94	130	45	66	49
Нижегородская область	1 267	581	210	173	1 057	408
Самарская область	975	454	546	384	429	70
Сахалинская область	226	76	103	54	123	22
Свердловская область	1 492	704	1 029	485	463	219

Тульская область	258	154	488	44	-230	110
Тюменская область	589	364	417	246	172	118
Челябинская область	961	375	697	301	264	74
Ярославская область	212	172	132	39	80	133
город фед. значения Москва	1 614	748	855	530	759	218
город фед. значения Санкт-Петербург	591	295	543	511	48	-216
Ненецкий АО	24	21	40	11	-16	10
Ханты-Мансийский АО – Югра	301	254	32	73	269	181
Ямало-Ненецкий АО	15	69	80	34	-65	35
<i>Всего по перечисленным</i>	<i>13 372</i>	<i>7 128</i>	<i>10 032</i>	<i>4 499</i>	<i>3 340</i>	<i>2 629</i>
Всего по Российской Федерации	32 723	16 761	25 680	10 478	7 043	6 283

Источник: URL: <http://egisso.ru/>

Приведённые данные отчасти дают возможность оценить, пусть на достаточно коротком временном промежутке, рост или же, напротив, снижение социальных обязательств в отношении детей-сирот именно в отношении регионов-«доноров», поскольку их состав ежегодно изменяется, в том числе по причине корректировки методологии распределения дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности субъектов Российской Федерации¹.

При этом Комитет не имеет возможности подтвердить исключительно положительную динамику с точки зрения сокращения или хотя бы поддержки на относительно стабильном уровне количества детей-сирот, имеющих право на получение жилья. Напротив, даже в отношении регионов-«доноров» отмечается существенный рост лиц, имеющих право на улучшение жилищных условий, что как минимум свидетельствует о недостаточных темпах сокращения задолженности по выполнению данных обязательств.

Комитет также специально отмечает положения Бюллетеня и иных материалов в части предложений (рекомендаций) Счётной палаты Российской Федерации, в отношении которых имеется информация об их (рекомендаций) невыполнении², что приведено в приложении к настоящему Докладу.

По данным Счётной палаты Российской Федерации в 2021 году было проведено экспертно-аналитическое мероприятие с целью оценки изменения ситуации, складывающейся с обеспечением жильём детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей. **По результатам этой работы сделан вывод об устойчивости тенденции роста числа детей-сирот, своевременно не обеспеченных жильём.**

Проблема обеспечения жильём достаточно часто обусловлена и применяемыми механизмами выполнения этих гарантий. Так, по полученной информации, в ряде случаев трудности с обеспечением жильём связаны

¹ А не изменений доходов и расходных обязательств соответствующих территорий.

² Выборка осуществлена в рамках обработки данных Счётной палаты Российской Федерации (URL: <https://rec.ach.gov.ru/>).

не с социально-экономической ситуацией в субъекте Российской Федерации вообще, а с конкретным муниципальным образованием, где отсутствует либо пригодное жильё, либо отсутствуют возможности строительства нового в рамках процедур, предусмотренных нормами Федерального закона от 05.04.2013 г. № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд».

Вследствие этого не используются возможности, фактически имеющиеся в соответствующем субъекте Российской Федерации, но отсутствующие в муниципальном образовании, где проживает конкретное лицо, имеющее право на получение жилья.

Комитет также отмечает значительное количество прецедентов реализации прав на жилое помещение, которые (права) реализуются не вследствие плановой работы органов управления, а в судебном порядке. Вследствие этого выполнение государственных гарантий в ряде случаев становится не безусловным, а определяющимся субъективными факторами, включая инициативность конкретных граждан и успешность защиты ими своих интересов в суде.

Проведённый анализ не даёт оснований для констатации наличия существенных отличий с точки зрения решения вопроса выполнения государственных гарантий по обеспечению жильём детей-сирот в отношении регионов-«доноров» и прочих субъектов Российской Федерации (за отдельными исключениями).

Помимо этого, а также основываясь на положениях Бюллетеня и иных материалах Счётной палаты Российской Федерации, представляется целесообразным рекомендовать Правительству Российской Федерации при взаимодействии с Государственной Думой дополнительно проработать следующие вопросы:

1. О возможности введения новой формы реализации права на обеспечение жильём путём однократного получения выплаты для приобретения жилого помещения или иного использования (например, для погашения ипотечного кредита)¹, в том числе с использованием механизмов, ограничивающих возможность отчуждения жилого помещения в течение нескольких лет.

2. Об оценке достаточности общих объёмов и механизмах совершенствования распределения субсидий из федерального бюджета на предоставление жилых помещений детям-сиротам и детям, оставшимся без попечения родителей, лицам из их числа по договорам найма специализированных жилых помещений, исходя из решения задачи сокращения задолженности по выполнению данных обязательств в будущих периодах.

3. О прогнозе изменения расходов консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации на обеспечение жильём детей-сирот в связи с переездом указанных лиц в другие субъекты Российской Федерации и возможностях обеспечения реализации прав на получение жилья на территории всего субъекта Российской Федерации (а не только в конкретном муниципалитете).

4. Об определении конкретных сроков и порядка учёта предложений (рекомендаций) Счётной палаты Российской Федерации (Приложение к настоящему Докладу).

5. О мерах, направленных на повышение достоверности и актуальности отчётности и иной информации по детям-сиротам.

Учитывая актуальность рассмотренной темы, **Комитет также считает возможным дополнительно вернуться к данному вопросу при подготовке к рассмотрению Годового отчёта Правительства Российской Федерации.**

¹ По аналогии с «материнским капиталом»

Приложение к Докладу Государственной Думы по контролю по результатам анализа ситуации, сложившейся с обеспечением жильём детей-сирот в регионах-«донорах»

Наименование мероприятия	Дата выдачи рекомендации	Рекомендации	Адресат рекомендации
<p>ЭАМ «Оценка выполнения поручений Президента Российской Федерации и Правительства Российской Федерации, направленных на улучшение жизни детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, за период 2017–2019 годов»</p>	<p align="center">17.02.2020</p>	<p>Правительству Российской Федерации поручить заинтересованным федеральным органам исполнительной власти рассмотреть следующие вопросы. Разработать план действий («дорожную карту»), предполагающий участие органов власти всех уровней и включающий график ликвидации задолженности в каждом регионе с учётом имеющихся жилых помещений на первичном и вторичном рынках, планируемого строительства жилья и с учётом персонализированного подхода к каждому ребенку-сироте. План действий («дорожная карта») должен содержать перечень показателей, оценивающих результативность предпринимаемых действий. Наиболее информативным показателем является целевой показатель «Доля детей, оставшихся без попечения родителей, и лиц из числа детей, оставшихся без попечения родителей, включая лиц в возрасте от 23 лет и старше, обеспеченных жильем помещениями за отчётный год, в общей численности детей, оставшихся без попечения родителей, и лиц из их числа, не реализовавших право на получение жилого помещения, включая лиц в возрасте от 23 лет и старше (в процентах)». Данный показатель целесообразно применить в системе индикаторов государственной программы Российской Федерации «Социальная поддержка граждан», а также для оценки эффективности деятельности высших должностных лиц (руководителей высших исполнительных органов государственной власти) субъектов Российской Федерации и деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации.</p>	<p align="center">Правительство Российской Федерации</p>
<p>Комментарий. План действий («дорожная карта»), предусмотренный пунктом 4 протокола от 17.12.2019 г. № ДМ-П8-87пр и рекомендациями Счётной палаты Российской Федерации, не разработан. Минфином России разработан проект, который включает мероприятия нефинансового характера. Источники и объёмы финансового обеспечения, в том числе за счёт дополнительного финансирования из средств федерального бюджета и средств субъектов Российской Федерации, не определены. Целевые значения показателя по удельному весу обеспеченных жильем помещением установлены в проекте в 2021–2023 годах на уровне 10–12 % от общего числа состоящих на учёте), в 2024 и 2025 годах предусматривается значительное увеличение данного показателя. При этом механизмы его достижения не предусмотрены. Показатели, оценивающие деятельность регионов в реализации гарантий по обеспечению жильём детей-сирот, также не предусмотрены, что снижает мотивацию региональных органов власти при решении этой проблемы.</p>			

Наименование мероприятия	Дата выдачи рекомендации	Рекомендации	Адресат рекомендации
<p>ЭАМ «Оценка выполнения поручений Президента Российской Федерации и Правительства Российской Федерации, направленных на улучшение жизни детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, за период 2017–2019 годов»</p>	17.02.2020	<p>Включить в план действий («дорожную карту») мероприятия, предусматривающие возможность обеспечения детей-сирот жильём и иными мерами социальной поддержки с учётом их переезда в регион, имеющий перспективу предоставления жилого помещения с соответствующей социальной инфраструктурой, их последующей занятости, а также необходимость разработки специальных программ мобильности, содействующих добровольной миграции детей-сирот в иную местность в целях получения образования и последующего трудоустройства;</p> <p>установление единых подходов при предоставлении дополнительных мер социальной поддержки детям-сиротам в виде временных жилых помещений или компенсации расходов по найму жилых помещений до момента обеспечения постоянным жильём; подготовку рекомендаций субъектам Российской Федерации об образовании в регионах жилищного фонда социального использования.</p>	<p>Правительство Российской Федерации</p>
<p>Комментарий. План действий («дорожная карта»), предусмотренный пунктом 4 протокола от 17.12.2019 г. № ДМ-П8-87пр и рекомендациями Счётной палаты Российской Федерации, не разработан. Минфином России разработан проект, который включает мероприятия финансирования нефинансового характера. Источники и объёмы финансового обеспечения, в том числе за счёт дополнительного финансирования из средств федерального бюджета и средств субъектов Российской Федерации, не определены.</p>			

Наименование мероприятия	Дата выдачи рекомендации	Рекомендации	Адресат рекомендации
		<p>Целевые значения показателя по удельному весу обеспеченных жилыми помещениями установлены в проекте в 2021–2023 годах на уровне 2020 года (не более 10–12 % от общего числа состоящих на учёте), в 2024 и 2025 годах предусматривается значительное увеличение данного показателя. При этом механизмы его достижения не предусмотрены. Показатели, оценивающие деятельность регионов в реализации гарантий по обеспечению жильём детей-сирот, также не предусмотрены, что снижает мотивацию региональных органов власти при решении этой проблемы. Письмо Минпросвещения России от 15.03.2021 г. № МП-П-829) сообщает. По вопросу реализации пункта 4 Поручения о разработке поэтапной программы ликвидации до 2025 года в регионах накопившейся на 1 января 2020 года задолженности по обеспечению детей-сирот и лиц из их числа жилыми помещениями, в том числе за счёт дополнительного финансирования из средств федерального бюджета (далее – поэтапная программа), Минпросвещения России сообщает.</p> <p>В целях минимизации рисков неполного освоения бюджетных ассигнований в текущем году 17 февраля 2021 года Минпросвещения России проведено селективное совещание с руководителями органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, осуществляющих полномочия по предоставлению жилых помещений детям-сиротам и лицам из их числа, по вопросам своевременного и эффективного расходования средств федерального бюджета и бюджетов субъектов Российской Федерации.</p> <p>В соответствии с протокольными решениями по итогам совещания субъектам Российской Федерации необходимо обеспечить утверждение планов-графиков («дорожных карт») реализации мероприятий по обеспечению детей-сирот и лиц из их числа жилыми помещениями. Минпросвещения России в установленном порядке направлены предложения для включения в поэтапную программу (письмо от 11.03.2020 г. № ДГ-3/07), а также расчёты по распределению дополнительных средств федерального бюджета, необходимых для ликвидации очереди не обеспеченных жилыми помещениями детей-сирот и лиц из их числа (письмо от 13.12.2019 г. № АН-2028/07), о чём повторно проинформирован Минфин России письмом от 15.02.2021 г. № ДГ-306/07.</p>	
<p>ЭАМ «Оценка выполнения поручений Президента Российской Федерации и Правительства Российской Федерации, направленных на улучшение жизни детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, за период 2017–2019 годов»</p>	<p>17.02.2020</p>	<p>Внести изменения в Федеральный закон от 05.04.2013 г. № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» (далее – Федеральный закон № 44-ФЗ) в части упрощения для физических лиц – собственников жилых помещений условий продажи этих жилых помещений при проведении уполномоченными органами закупочных процедур. Установить формы ответственности должностных лиц органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления муниципальных образований при приобретении в соответствии с Федеральным законом № 44-ФЗ на вторичном рынке для детей-сирот и других социальных групп населения жилья по завышенным ценам либо некачественного и неблагоустроенного жилья.</p>	<p>Правительство Российской Федерации</p>
<p>Комментарий. Изменения в Федеральный закон от 05.04.2013 г. № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» не внесены.</p>			

Наименование мероприятия	Дата выдачи рекомендации	Рекомендации	Адресат рекомендации
<p>ЭАМ «Оценка выполнения поручений Президента Российской Федерации и Правительства Российской Федерации, направленных на улучшение жизни детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, за период 2017–2019 годов»</p>	<p>17.02.2020</p>	<p>Внести изменения в Правила формирования списка детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, лиц из числа детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, лиц, которые отнеслись к категории детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, и достигли возраста 23 лет, которые подлежат обеспечению жилыми помещениями, исключению детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, лиц из числа детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, из указанного списка в субъекте Российской Федерации по прежнему месту жительства и включения их в список в субъекте Российской Федерации по новому месту жительства, утверждённые постановлением Правительства Российской Федерации от 04.04.2019 г. № 397, в части включения в список лиц старше 23 лет, ранее не состоявших на учёте на получение жилья, только при условии подтверждения в судебном порядке уважительных причин необращения ранее в уполномоченный орган.</p>	<p>Правительство Российской Федерации</p>
<p>Комментарий. Соответствующие изменения в Правила формирования списка детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, лиц из числа детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, лиц, которые отнеслись к категории детей-сирот и детей, оставшихся без попечения жилыми помещениями, исключению детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, из указанного списка в субъекте Российской Федерации по прежнему месту жительства и включения их в список в субъекте Российской Федерации по новому месту жительства, утверждённые постановлением Правительства Российской Федерации от 04.04.2019 г. № 397, не внесены.</p>			
<p>ЭАМ «Оценка выполнения поручений Президента Российской Федерации и Правительства Российской Федерации, направленных на улучшение жизни детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, за период 2017–2019 годов»</p>	<p>17.02.2020</p>	<p>Внести изменения в состав информационной системе социальной поддержки детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, утверждённые постановлением Правительства Российской Федерации от 14.02.2017 г. № 181, в части дополнения Единой государственной информационной системы социальной поддержки детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, информацией о предоставлении комплексных мер государственной поддержки детям-сиротам.</p>	<p>Правительство Российской Федерации</p>
<p>Комментарий. Соответствующие изменения в состав информационной системе социального обеспечения, и источники такой информации, утверждённые постановлением Правительства Российской Федерации от 14.02.2017 г. № 181, не внесены.</p>			

Наименование мероприятия	Дата выдачи рекомендации	Рекомендации	Адресат рекомендации
ЭАМ «Оценка выполнения поручений Президента Российской Федерации и Правительства Российской Федерации, направленных на улучшение жизни детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, за период 2017–2019 годов»	17.02.2020	Нормативно урегулировать вопросы распоряжения долей жилого помещения, принадлежащей ребенку-сироте, недостаточной по учётной норме для проживания и являющейся основанием для предоставления отдельного жилого помещения.	Правительство Российской Федерации
Комментарий. Минпросвещения России разработан проект федерального закона «О внесении изменений в Федеральный закон от 21.12.1996 г. № 159-ФЗ «О дополнительных гарантиях по социальной поддержке детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей» (далее соответственно – законопроект, дети-сироты), который в установленном порядке размещён в информационно-телекоммуникационной сети Интернет для проведения общественного обсуждения и независимой антикоррупционной экспертизы, а также направлен на согласование в органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации и федеральные органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации. Поступили предложения к законопроекту от 85 субъектов Российской Федерации, Минфина России и Минстроя России, которые частично учтены при доработке законопроекта. Законопроект согласован с Минэкономразвития России и Минтрудом России. По неучтённым замечаниям и предложениям Минпросвещения России с Минфином России и Минстроем России подписаны таблицы разногласий. В сентябре 2020 года законопроект направлен в Правительство Российской Федерации.			
ЭАМ «Оценка выполнения поручений Президента Российской Федерации и Правительства Российской Федерации, направленных на улучшение жизни детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, за период 2017–2019 годов»	17.02.2020	Предусмотреть в плане действий («дорожной карте») разработку и утверждение алгоритма действий уполномоченных региональных органов по обеспечению детей-сирот жильём исходя из того, что каждый состоящий на учёте при достижении 18-летнего возраста должен получить жильё. Данный алгоритм должен предусматривать последовательность, сроки и содержание деятельности с обязательной персонализацией работы с каждым конкретным ребенком-сиротой.	Правительство Российской Федерации
Комментарий. План действий («дорожная карта»), предусмотренный пунктом 4 протокола от 17.12.2019 г. № ДМ-П8-87пр и рекомендациями Счётной палаты Российской Федерации, не разработан.			

Наименование мероприятия	Дата выдачи рекомендации	Рекомендации	Адресат рекомендации
<p>ЭАМ «Оценка выполнения поручений Президента Российской Федерации и Правительства Российской Федерации, направленных на улучшение жизни детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, за период 2017–2019 годов»</p>	<p>17.02.2020</p>	<p>Необходимо регламентировать деятельность по обеспечению сохранности закрепленного за ребенком-сиротой жилья, порядок оценки степени его пригодности для дальнейшего проживания и представления интересов ребенка-сироты в суде при выяснении обстоятельств, установленных статьями 90 и 91 Жилищного кодекса Российской Федерации.</p>	<p>Правительство Российской Федерации</p>
<p>Комментарий. Деятельность по обеспечению сохранности закрепленного за ребенком-сиротой жилья, порядок оценки степени его пригодности для дальнейшего проживания и представления интересов ребенка-сироты в суде при выяснении обстоятельств, установленных статьями 90 и 91 Жилищного кодекса Российской Федерации, не регламентирована.</p>			
<p>ЭАМ «Оценка выполнения поручений Президента Российской Федерации и Правительства Российской Федерации, направленных на улучшение жизни детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, за период 2017–2019 годов»</p>	<p>17.02.2020</p>	<p>Для состоящих на учёте лиц старше 23 лет целесообразно установить возможность предоставления денежной субсидии в размере, соответствующем стоимости жилого помещения в конкретном регионе (далее – «жилищный сертификат»).</p> <p>Для этих целей потребуются принятие на федеральном уровне единой для субъектов Российской Федерации методики расчёта стоимости «жилищного сертификата».</p>	<p>Правительство Российской Федерации</p>
<p>Комментарий. Минпросвещения России разработан проект федерального закона «О внесении изменений в Федеральный закон от 21.12.1996 г. № 159-ФЗ «О дополнительных гарантиях по социальной поддержке детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей» (далее соответственно – законпроект, дети-сироты), который в установленном порядке размещён в информационно-телекоммуникационной сети Интернет для проведения общественного обсуждения и независимой антикоррупционной экспертизы, а также направлен на согласование в органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации и федеральные органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации. Законопроект предусмотрен дифференцированный подход к обеспечению жильем помещений детьми-сирот и лиц из их числа. В частности, для лиц старше 23 лет, успешно адаптированных в обществе, предусматривается вместо получения жилого помещения специализированного жилого фонда получение сертификата – именного документа, удостоверяющего право на однократное получение за счёт бюджета субъекта Российской Федерации в пределах бюджетных ассигнований, установленных на текущий финансовый год, выплаты для приобретения жилого помещения в собственность. Также данную выплату можно будет использовать на погашение ипотечного кредита.</p>			

Наименование мероприятия	Дата выдачи рекомендации	Рекомендации	Адресат рекомендации
		<p>Вопрос использования сертификата на всей территории Российской Федерации был рассмотрен в ходе разработки законопроекта, но не был поддержан. Обеспечение жилых помещений детей-сирот и лиц из их числа является полномочием субъектов Российской Федерации и реализуется за счёт средств субъектов Российской Федерации. Установление единой стоимости выплаты (сертификата) приведёт к невозможности его реализации в ряде субъектов Российской Федерации, учитывая разную стоимость жилых помещений, при этом выплата (сертификат) является механизмом обеспечения государственной гарантии на получение жилья и не может лишь частично компенсировать гражданину расходы на его приобретение. Доработанный законопроект в настоящее время представлен в Правительстве Российской Федерации. В течение 2021 года законопроект дорабатывался Минпросвещения России по замечаниям ГПУ Президента Российской Федерации и Счётной палаты. Счётной палатой рассмотрен доработанный законопроект, представленный в рабочем порядке. В представленном к рассмотрению доработанном законопроекте в значительной мере учтены направленные ранее Счётной палатой замечания, в частности, установлена возможность использования сертификата на всей территории Российской Федерации. Вместе с тем законопроектом предлагается в качестве одного из условий для получения сертификата установить наличие у заявителя среднегодового дохода, превышающего величину прожиточного минимума. По мнению Счётной палаты, установление такого требования, как наличие у заявителя, длительного времени не обеспечиваемого жилым помещением, определённого уровня дохода, требует обоснования, поскольку введение сертификата является формой реализации дополнительной гарантии по предоставлению жилого помещения, право на которое возникло у гражданина (и подтверждено путём включения его в список), на протяжении ряда лет не исполнялось и, следовательно, его реализация не может быть обременена дополнительными условиями. Кроме того, Счётной палатой Российской Федерации ранее отмечалось отсутствие правовых оснований для участия органов опеки и попечительства при проведении последующих сделок с приобретённым за счёт выплаты жильём, учитывая, что право на выплату в соответствии с законопроектом возникает у дееспособных граждан в возрасте от 23 лет. Вместе с тем данная норма в законопроекте сохранена.</p>	

Проблему обеспечения детей-сирот жильём нужно решать комплексно



Дмитрий Скриванов, член Комитета Государственной Думы по контролю, член рабочей группы по выработке предложений, направленных на своевременное обеспечение качественными жилыми помещениями лиц из числа детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей

Проблема обеспечения детей-сирот жильём существует не первый год. Государственная Дума делала уже несколько «подходов» к поиску выхода из сложившейся ситуации, но решения в силу разных обстоятельств откладывались.

За последние годы ситуация усугубилась: в регионах увеличивается количество сирот, не обеспеченных жильём своевременно – проблема носит застарелый характер и с каждым годом осложняется. При этом, за редким исключением, нет существенных различий в отношении так называемых регионов-доноров и прочих субъектов Российской Федерации. В 2020 году только в шести регионах России обеспечение жильём детей-сирот осуществлялось в плановом порядке: в Москве и Московской области, Камчатском крае, Ленинградской, Ростовской и Сахалинской областях. Все понимают, что проблема требует срочного комплексного решения.

Сейчас в стране не обеспечены жильём порядка 300 тысяч сирот. Из них в возрасте от 18 до 23 лет – 68 %, с 23 лет и старше – 32 %. Многие сироты выходят из очереди, так и не получив собственного жилья, которого в среднем приходится ждать семь лет. Более половины получают свои квадратные метры исключительно по решению суда – буквально недавно я помогал приобрести квартиру сироте, который ждал её более десяти лет! Это удалось сделать через суд и только после вмешательства депутата и прокуратуры.

Регионы ежегодно получают 10 млрд рублей из федеральной казны на приобретение и строительство квартир для детей-сирот. При этом, чтобы «закрыть вопрос» лишь в регионах-донорах, требуется 86 млрд рублей, а во всех субъектах, по последним оценкам, – более 300 млрд рублей. Но в корне деньги проблему не решат: сироты были и будут, к сожалению, всегда. Сейчас перед нами стоит задача найти новые механизмы взамен существующих, которые позволят решить проблему в комплексе, раз и навсегда, как это получилось у нас с обманутыми дольщиками.

Одним из таких механизмов, на мой взгляд, могло бы стать выделение детям-сиротам жилищных сертификатов. Это позволит упростить приобретение жилья, например, в сельских территориях, где новое жильё зачастую не строится годами.

У нас уже есть опыт предоставления материнского капитала, и мы знаем, как сделать так, чтобы средства не были потрачены впустую. Но вместе с тем стоит рассмотреть возможность запрета продажи сиротами полученного жилья в течение нескольких лет – воспитанники детских домов очень часто мало социализированы и легко становятся жертвами мошенников. Однако повторяюсь: ситуацию нужно менять в комплексе. Уже меняются подходы, федеральные и региональные программы, меняются ответственные за обеспечение жильём детей-сирот.

Эту работу нужно продолжать и предлагать регионам новые механизмы решения существующей проблемы. В этой связи особые надежды на продолжение деятельности парламентской рабочей группы по выработке предложений, направленных на ликвидацию проблемы несвоевременного обеспечения детей-сирот жильём.

**Доклад Комитета Государственной Думы по контролю
по результатам рассмотрения заключения
Счётной палаты Российской Федерации на отчёт
об исполнении федерального бюджета за 2021 год**

Заключение Счётной палаты Российской Федерации на отчёт об исполнении федерального бюджета за 2021 год (далее – Заключение), утверждённое Коллегией Счётной палаты Российской Федерации 09.06.2022 г. № 39К (1564), представленное в соответствии с решением Совета Государственной Думы (пункт 5, протокол № 42 от 30 мая 2022 года) письмом от 10.06.2022 г. № 01/1582/24, рассмотрено Комитетом Государственной Думы по контролю при участии представителей Счётной палаты Российской Федерации, Правительства Российской Федерации, депутатов других комитетов Государственной Думы.

При подготовке Доклада Комитета Государственной Думы по контролю по результатам рассмотрения Заключения Счётной палаты Российской Федерации на отчёт об исполнении федерального бюджета за 2021 год (далее – Доклад) использованы следующие материалы:

– Доклад Комитета Государственной Думы по контролю по результатам рассмотрения Заключения Счётной палаты Российской Федерации на отчёт об исполнении федерального бюджета за 2020 год;

– Доклад Комитета Государственной Думы по контролю по результатам рассмотрения Заключения Счётной палаты Российской Федерации на проект федерального закона «О федеральном бюджете на 2022 год и на плановый период 2023 и 2024 годов»;

– Заключение Комитета Государственной Думы по контролю по Отчёту о работе Счётной палаты Российской Федерации в 2021 году с учётом предложений и замечаний комитетов и комиссий Государственной Думы;

– Постановление Государственной Думы от 25.05.2022 г. № 1336-8 ГД «Об отчёте о работе Счётной палаты Российской Федерации в 2021 году»;

– результаты рассмотрения отчётов Счётной палаты Российской Федерации о проведении отдельных контрольных и экспертно-аналитических мероприятий, в том числе в целях выполнения поручений Государственной Думы и подготовки к проведению «правительственных часов».

Основные положения настоящего Доклада подлежат учёту при разработке «дорожной карты» по реализации Постановления Государственной Думы от 25.05.2022 г. № 1336-8 ГД «Об отчёте о работе Счётной палаты Российской Федерации в 2021 году», а также при работе Комитета над проектом федерального бюджета на 2023 год и на плановый период на 2024 и 2025 годы.

Заключение представлено на 1292 листах (Заключение Счётной палаты на отчёт об исполнении федерального бюджета за 2020 год, представленное письмом от 31.08.2021 г. № 01-2327/16-09, состояло из 1 863 листов) и позволяет сделать вывод об условиях, ходе и основных результатах исполнения федерального бюджета в 2021 году.

1. Основным выводом Счётной палаты относительно отчёта об исполнении федерального бюджета за 2021 год является то, что указанный отчёт *«даёт правдивое и достоверное во всех существенных отношениях представление о финансовом положении по состоянию на 1 января 2022 года»*.

Данный итог сформирован на основании целого комплекса внешних проверок исполнения федерального бюджета и бюджетной отчётности всех главных администраторов средств федерального бюджета.

Заключение также сформировано (разделы и части Заключения) по отдельным направлениям аудита, что способствует большей информативности материала, облегчает поиск и использование необходимой информации.

Согласно мнению Счётной палаты одной из важных особенностей исполнения федерального бюджета в 2021 году являлись предоставленные Правительству Российской Федерации права осуществлять государственные заимствования и предоставлять государственные гарантии с превышением верхних пределов и показателей программ, принимать решения о предоставлении государственных финансовых и государственных экспортных кредитов (сверх объёмов и направлений, предусмотренных соответствующей программой), использовать средства Фонда национального благосостояния на покрытие дефицита федерального бюджета, проводить реструктуризацию задолженности субъектов Российской Федерации по бюджетным кредитам. Также в Заключении отмечена возможность увеличения общего объёма расходов федерального бюджета (в ходе его исполнения) *«в случае и пределах поступления в доходы федерального бюджета отдельных видов нефтегазовых доходов сверх утверждённых объёмов, в том числе в связи с изменением прогноза социально-экономического развития Российской Федерации¹»*.

Исходя из этого, фактическое исполнение федерального бюджета, общие и отдельные параметры доходов, расходов, долговой политики и межбюджетного регулирования существенным образом отличались от показателей, утверждённых Федеральным законом от 08.12.2020 г. № 385-ФЗ «О федеральном бюджете на 2021 год и на плановый период 2022 и 2023 годов».

В заключении Комитета на проект федерального закона № 132287-8 «Об исполнении федерального бюджета за 2021 год» обращалось внимание на значительное количество федеральных законов, принятых в 2021 году, включая изменения в Налоговый и Бюджетный кодексы Российской Федерации, законодательство о закупках, которые также существенно корректировали условия исполнения федерального бюджета в отчётном периоде².

При этом, даже несмотря на значительные отклонения между плановыми (по Федеральному закону № 385-ФЗ³) и фактическими показателями, данные изменения не были утверждены в форме поправок в федеральный закон о федеральном бюджете, то есть не проходили всей процедуры публичного обсуждения и рассмотрения.

Счётной палатой в рамках проверки исполнения федерального бюджета проведён анализ обоснованности внесения изменений в сводную бюджетную роспись федерального бюджета. Также главным аудитором в 2021 году осуществлялась экспертиза проектов распоряжений Правительства Российской Федерации об увеличении бюджетных ассигнований резервного фонда Правительства Российской Федерации, в рамках которой проводился анализ представленных одновременно с проектами нормативных правовых актов обоснований и расчётов (по результатам готовились соответствующие заключения).

По мнению Счётной палаты, дополнительные полномочия Правительства Российской Федерации позволили максимально оперативно осуществлять расходы на социальную поддержку граждан, борьбу с COVID-2019, ликвидацию последствий чрезвычайных ситуаций, поддержку отраслей промышленности и другие антикризисные мероприятия.

¹ Страница 4 Заключения.

² В 2021 году было утверждено немногим менее пяти десятков таких федеральных законов.

³ Здесь и далее – Федеральный закон от 08.12.2020 г. № 385-ФЗ «О федеральном бюджете на 2021 год и на плановый период 2022 и 2023 годов».

Счётная палата также связывает сокращение объёмов неисполненных бюджетных ассигнований в 2021 году по сравнению с 2020 годом (в 1,6 раза) с возможностями своевременного (без внесения изменений в закон о федеральном бюджете) перераспределения бюджетных ассигнований.

Вместе с тем представляется, что обеспечение полного и своевременного исполнения бюджетных ассигнований должно осуществляться и без предоставления дополнительных прав Правительству Российской Федерации.

Это особенно актуально в отношении изменения расходов федерального бюджета (без внесения изменений в закон) на основе изменения прогноза социально-экономического развития Российской Федерации. В подтверждение этому Комитет отмечает, что качество, достоверность и даже состав вариантов прогноза социально-экономического развития Российской Федерации неоднократно подвергались обоснованной критике со стороны Счётной палаты.

Исходя из этого, представляется целесообразным обратить внимание на важность оценки указанных особенностей исполнения федерального бюджета не только в 2021 году, но и с точки зрения перспектив применения таких подходов в будущих периодах.

2. Отмечается, что в отличие от оценки Правительства Российской Федерации, представленной в составе материалов к отчёту об исполнении федерального бюджета за 2021 год, Счётная палата находит объяснение положительному изменению большинства макроэкономических показателей не только как результатам деятельности федеральных органов исполнительной власти, но и обстоятельствам иного характера: *«низкая база 2020 года»*¹.

Комитет вынужден констатировать, что, согласно Заклучению, Правительство Российской Федерации в 2021 году не обеспечило принятие достаточных мер по повышению точности и обоснованности прогнозирования доходов федерального бюджета. В Заклучении приводятся сведения о том, что *«в 2021 году в федеральный бюджет поступило 287 видов (подвидов) доходов, не учтённых в прогнозе, на общую сумму 415,4 млрд рублей»*². Эта величина является достаточно значимой для постановки вопроса о качестве планирования доходов федерального бюджета в целом.

Также по данным Счётной палаты по трём главным администраторам доходов, включая Конституционный суд Российской Федерации, Совет Федерации Федерального Собрания Российской Федерации и публично-правовую компанию «Единый заказчик в сфере строительства», прогноз доходов федерального бюджета не устанавливался при фактически зафиксированных поступлениях на уровне 162 млн рублей.

Кроме того, как отмечалось и Счётной палатой, и Комитетом, Минфину России не удалось достичь соответствия методик прогнозирования доходов Общим требованиям, утверждённым постановлением Правительства Российской Федерации от 23.06.2015 г. № 574.

Таким образом, оценка доходов федерального бюджета в 2021 году в рамках Федерального закона от 08.12.2020 г. № 385-ФЗ изначально была недостаточно точна. Аналогичные замечания были сформированы Счётной палатой и в прошлых периодах.

По мнению Комитета, подобные воспроизводимые недостатки планирования федерального бюджета нуждаются в принятии дополнительных мер, препятствующих их повторению в будущих периодах, в том числе путём контроля соблюдения требований, утверждённых постановлением Правительства Российской Федерации № 574³.

¹ Страница 4 Заклучения.

² Страница 5 Заклучения.

³ Об общих требованиях к методике прогнозирования поступлений доходов в бюджеты бюджетной системы Российской Федерации.

3. Согласно Заклучению, а также материалам к проекту федерального закона № 132287-8 «Об исполнении федерального бюджета за 2021 год», объём бюджетных ассигнований, определённых сводной бюджетной росписью, превысил уровень расходов федерального бюджета, утверждённых Федеральным законом № 385-ФЗ, на *«3 887,3 млрд рублей, или на 18,1 %¹»*. Там же указано, что объём положительных изменений сводной бюджетной росписи составил 10,5 трлн рублей.

Таблица 1. Основные показатели изменений расходов федерального бюджета в 2021 году, млрд рублей

Показатель	Федеральный закон № 385-ФЗ	Сводная бюджетная роспись	Из них положительные изменения
Расходы, всего	21 520,1	25 407,4	10 472,7

Источник: Заклучение (с. 9)

То есть общий масштаб перераспределения расходов федерального бюджета² относительно Федерального закона № 385-ФЗ, исходя из Заклучения, составляет в 2021 году почти 1/2 расходов федерального бюджета, утверждённых 8 декабря 2020 года.

В этих условиях реализация мер парламентского контроля, а также функций главного аудитора в отношении расходов федерального бюджета в 2021 году, обоснованности и своевременности их (расходов) изменений, качества плановых показателей, учтённых при формировании Федерального закона № 385-ФЗ, существенно ограничены масштабами таких перераспределений, осуществлённых без внесения изменений в федеральный закон о федеральном бюджете.

При этом даже в условиях указанных полномочий Правительства Российской Федерации (реализуемых хотя и при участии депутатов Государственной Думы и сенаторов Совета Федерации) по изменению расходов и иных параметров федерального бюджета без внесения изменений в Федеральный закон № 385-ФЗ объём неисполненных бюджетных ассигнований составил 645,3 млрд рублей. Кроме того, согласно Заклучению Счётная палата связывает уменьшение количества неиспользованных ресурсов по сравнению с данными за 2020 и 2019 годы не только с повышением качества исполнения федерального бюджета, но и со *«снижением остатков средств резервного фонда Правительства Российской Федерации и иных зарезервированных средств на реализацию решений Президента Российской Федерации по обеспечению отдельных мероприятий»*³. Исходя из этого можно сделать вывод об отсутствии существенного прогресса по этому вопросу.

Комитет отмечает, что исследованию обстоятельств, которые могли бы способствовать существенному сокращению объёмов неисполненных бюджетных ассигнований в будущем, должно быть посвящено больше внимания, в том числе в рамках осуществления предварительного парламентского контроля.

4. Счётная палата помимо иных причин, повлиявших на низкий уровень исполнения расходов (а также – их равномерность в течение финансового года), указывает в Заклучении на отдельные обстоятельства.

Комитет отмечает, что среди обстоятельств внешнего характера, влияние которых на условия выполнения федерального бюджета в 2021 году было достаточно сложно предсказать, в числе причин, указанных в Заклучении, определены и факторы,

¹ Страница 9 Заклучения.

² Положительные изменения сводной бюджетной росписи.

³ Там же.

обусловленные недостаточной эффективностью организации работы по планированию и исполнению бюджета.

Таблица 2. Основные причины низкого уровня исполнения расходов (открытая часть), млрд рублей

Показатель	Сумма
ВСЕГО	645,3
из них:	
отсутствие потребности юридических лиц в получении отдельных субсидий	35,7
длительность проведения конкурсных процедур	6,7
позднее принятие решений о предоставлении субсидии Фонду поддержки детей с тяжёлыми жизнеугрожающими и хроническими заболеваниями, в том числе редкими (орфанными) заболеваниями, «Круг добра» и имущественного взноса Российской Федерации в Государственную корпорацию «Ростех»	65,3
невостребованность социальных пособий и компенсаций	19,1
нераспределение средств резервного фонда Правительства Российской Федерации, а также иных зарезервированных средств в связи с отсутствием решений Правительства Российской Федерации об их использовании	176,4
нарушение подрядными организациями сроков исполнения и иных условий контрактов	167,5
непредставление получателями средств бюджетов субъектов Российской Федерации платёжных документов на оплату денежных обязательств (обеспечиваемых за счёт межбюджетных трансфертов)	54,6

Источник: Заключение (с. 10)

Например, представляется недостаточно обоснованным рассматривать в качестве обстоятельств непреодолимой силы выявленную Счётной палатой задержку в принятии решений о предоставлении финансовых ресурсов. То же справедливо и в отношении целого ряда выявленных причин, связанных с отсутствием потребностей у получателей соответствующей поддержки, что отражает сложившийся уровень планирования отдельных расходов федерального бюджета.

Следует также указать, что длительность проведения конкурсных процедур и нарушение подрядчиками контрактных обязательств относятся к ежегодно выявляемым причинам недостаточно эффективного исполнения бюджетов бюджетной системы Российской Федерации и, кроме того, нарушения плановых сроков ввода объектов капитального строительства в эксплуатацию. В частности, представляется необходимым в кратчайшие сроки выработать и реализовать комплекс решений, направленных на своевременное (заблаговременное) размещение заказов на закупку товаров, работ и услуг, вплоть до введения специальных санкций в отношении заказчиков, не обеспечивших своевременную подготовку документации и проведение торгов (до конца первого квартала соответствующего года).

По мнению Комитета, выработка данных предложений совместно со Счётной палатой и ответственными представителями Правительства Российской Федерации заслуживает внимания в период до начала очередного финансового года, что позволит избежать указанных проблем.

В любом случае, основываясь на данных Заключения, можно сделать вывод, что немалая часть выявленных обстоятельств связана непосредственно с практикой (точностью, достоверностью) бюджетного планирования и организацией бюджетного процесса.

То же справедливо касательно приведённых в Заключении данных по дебиторской задолженности. Так, согласно данным Счётной палаты общий объём дебиторской

задолженности федерального бюджета составил на конец 2021 года 6 097,3 млрд рублей, увеличившись на год почти на 1/3, или 1 342,9 млрд рублей¹.

Таким образом, более четверти расходов федерального бюджета в 2021 году не привело к получению ожидаемого результата использования этих финансовых ресурсов, но было направлено в виде авансов. При этом в Заключении указывается, что увеличение отмечено и по просроченной дебиторской задолженности, достигшей к 1 января 2022 года 608,6 млрд рублей.

Достигнутые масштабы использования авансовых платежей (то есть расходов, выполнение работ, оказание услуг, поставка товаров за которые будет осуществляться в том числе и за пределами финансового года), а также нарушения сроков выполнения соответствующих обязательств существенно повышают актуальность принятия мер, направленных на предотвращение рисков дальнейшего роста дебиторской задолженности, а также реструктуризации (по возможности) просроченных долгов. Эти действия также целесообразно предпринять до конца текущего финансового года.

5. Недостатки исполнения федерального бюджета в 2021 году, связанные именно с вопросами планирования, специально подчёркнуты в Заключении.

В частности, Счётная палата определила, что отдельными главными распорядителями недостаточно качественно *«планировались бюджетные ассигнования при подготовке проектов нормативных правовых актов о направлении средств из резервного фонда Правительства Российской Федерации»*². Также в Заключении утверждается, что именно принятие решений о внесении изменений в акты Правительства Российской Федерации в конце финансового года не позволило использовать средства на иные приоритетные направления в течение финансового года.

Комитет считает, что подобные замечания нуждаются в более подробном рассмотрении, в том числе строгом определении причин и, что не менее важно, последствий выявленных проблем в организации бюджетного процесса, включая вопросы уточнения сроков и порядка подготовки соответствующих нормативных актов.

При этом отнюдь не все из указанных замечаний имеют однозначную трактовку. Например, в Заключении приведены сведения о том, что в распоряжениях Правительства Российской Федерации о выделении из резервного фонда Правительства бюджетных ассигнований на предоставление дотаций на поддержку мер по обеспечению сбалансированности бюджетов субъектов Российской Федерации *«установлено требование об осуществлении контроля Минфином России за целевым и эффективным использованием бюджетных ассигнований»*³. Также указано, что в соответствующем докладе Минфина России в Правительство Российской Федерации *«не содержится информации о контроле за целевым и эффективным использованием субъектами Российской Федерации средств дотаций на поддержку мер по обеспечению сбалансированности... сообщается только информация о расходовании <...> по направлениям, установленным соглашениями, а также о неиспользованных остатках средств дотаций»*⁴.

В то же время в соответствии с Бюджетным кодексом Российской Федерации дотации по определению предоставляются без установления направления их использования (см. также далее настоящий Доклад).

Сформулированное замечание Счётной палаты обусловлено тем, что в 2021 году в соответствии с 12 распоряжениями Правительства Российской Федерации из резервного фонда выделены дополнительные средства в форме дотаций на поддержку мер по обеспечению сбалансированности бюджетов субъектов Российской Федерации

¹ 24,6 процентов от кассовых расходов федерального бюджета за 2021 год.

² Страница 12 Заключения.

³ Страницы 12–13 Заключения.

⁴ Там же.

Федерации на определённые (конкретные) цели, которые предусмотрены в соглашениях о предоставлении указанных дотаций.

По данным главного аудитора (со ссылкой на Федеральное казначейство), проведение проверок использования дотаций, предоставленных 5 распоряжениями Правительства Российской Федерации, предусмотрено в апреле – мае 2022 года. В рамках уже проведённых Федеральным казначейством проверок по вопросам целевого и эффективного использования средств дотаций, предоставленных по 4 распоряжениям Правительства Российской Федерации, установлены недостатки, а также признаки неэффективного планирования бюджетных средств.

Исходя из этого, целесообразно рассмотреть вопрос об эффективности установления подобных ограничений в указанных распоряжениях Правительства Российской Федерации в отношении дотаций.

6. Счётная палата приводит аргументированные сведения о том, что в отношении государственных программ Российской Федерации и в 2021 году во многом сохраняются недостатки и проблемы, регулярно выявляемые при контроле и анализе формирования и исполнения федерального бюджета.

Таблица 3. Оценка качества формирования и реализации государственных программ Российской Федерации, единиц

Количество государственных программ	По данным Заключения	
	по параметру «оценка качества формирования»	по параметру «оценка реализации»
высокий уровень	5	6
выше среднего	6	21
средний уровень	21	13
ниже среднего	7	3
низкий уровень	4	2
оценка не проводилась	2	
ВСЕГО	45	45

Источник: Заключение (с. 149)

Комитет высоко оценивает применённый Счётной палатой комплексный метод оценки государственных программ Российской Федерации, позволяющий выявить препятствия для повышения эффективности применения этого инструмента бюджетной политики и стратегического планирования на системной основе.

Вместе с тем по итогам 2021 года не представляется возможным констатировать наличие серьёзного прогресса в этой области.

Представляется, что с точки зрения парламентского контроля одним из важнейших замечаний Счётной палаты в отношении государственных программ Российской Федерации является выявленная проблема «*формирования фактических значений показателей (индикаторов) госпрограмм в сроки, не сопоставимые со сроками подготовки отчётности*»¹. В связи с этим возникают основания для отсутствия возможности подтверждения результативности использования средств федерального бюджета. В Заключении также говорится, что по ряду программ есть основания полагать о «*занижении ответственными исполнителями прогнозных оценок их значений*»². Исходя из этого можно предположить возможность заведомого искажения плановых показателей при формировании программ.

¹ Страница 141 Заключения.

² Страница 15 Заключения.

Счётная палата указывает, что с 2020 года ею проводится совместная с Минэкономразвития России работа по мониторингу состава и сроков формирования показателей госпрограмм. В то же время, признавая высокий уровень деятельности Счётной палаты в этом направлении, Комитет считает важным отметить необходимость первоочередного повышения качества данной работы со стороны именно федеральных органов исполнительной власти, на протяжении многих лет получающих заслуженные замечания главного аудитора.

Кроме того, оценивая фактические данные, характеризующие государственные программы Российской Федерации, в том числе на основе рассмотренного Заключения, Комитет не имеет оснований для подтверждения существенного улучшения ситуации, включая и актуальные вопросы взаимосвязи, координации и взаимосвязи между госпрограммами и иными документами стратегического планирования.

Также в составе наиболее тяжёлых по последствиям нарушений можно счесть указание Счётной палаты на то, что *«Правительством Российской Федерации по результатам оценки эффективности госпрограмм за отчётный год не применялись меры, предусмотренные Бюджетным кодексом Российской Федерации, по прекращению или изменению, начиная с очередного финансового года, ранее утверждённой государственной программы»*¹. Следовательно, в 2021 году, как и в предыдущие годы, не был задействован важнейший финансовый инструмент повышения эффективности реализации государственных программ Российской Федерации, в том числе в части приоритизации бюджетных расходов в пользу наиболее эффективно реализуемых программ за счёт иных расходов, что нуждается в дополнительном рассмотрении.

Учитывая, что отсутствие (недостаточность) зависимости между объёмами финансового обеспечения программ и ходом достижения установленных плановых показателей (индикаторов) является одним из базовых препятствий для получения оптимальных результатов использования государственных программ Российской Федерации на протяжении целого ряда лет², Комитет считает необходимым дополнительно вернуться к данному вопросу при работе над проектом федерального бюджета на 2023–2025 годы, в том числе при принятии решений об объёмах расходов по соответствующим программным мероприятиям.

Также необходимо в ближайшее время однозначно решить вопрос о качестве и составе показателей, включая проблему отсутствия фактического значения либо наличие только предварительной оценки, соблюдения нормы Бюджетного кодекса Российской Федерации о приведении госпрограмм в соответствии с законом о бюджете.

Так, Счётной палатой выявлены нарушения в части неприведения по состоянию на 1 апреля 2021 года в соответствие с федеральным бюджетом бюджетных ассигнований по государственным программам Российской Федерации «Социально-экономическое развитие Республики Крым и г. Севастополя», «Обеспечение химической и биологической безопасности Российской Федерации» и «Космическая деятельность России».

7. В соответствии с Заключением качество планирования и реализации федеральной адресной инвестиционной программы в 2021 году не характеризуется существенным улучшением по сравнению с предшествующим годом; по ряду параметров можно, напротив, говорить о наблюдаемом регрессе.

Так, средний уровень кассового исполнения расходов на реализацию ФАИП по итогам отчётного года составил 87,3 % от объёма доведённых лимитов бюджетных обязательств. Неисполненными остались расходы³ на сумму 119,3 млрд рублей (на 1/5 больше, чем в 2020 году).

¹ Там же.

² В Заключении на странице 17 констатируется *«отсутствие взаимосвязи уровня кассового исполнения и достижения плановых значений показателей (индикаторов) госпрограмм»*.

³ Даже с учётом широко практикуемых изменений сводной бюджетной росписи.

По отдельным государственным программам зафиксирован крайне низкий уровень кассового исполнения расходов на ФАИП, в том числе «*в полном объёме не исполнены кассовые расходы по госпрограмме «Развитие энергетики»*¹.

Также, как и в предшествующие периоды, что отмечалось и в соответствующих материалах Счётной палаты, в 2021 году в состав федеральной адресной инвестиционной программы включалось множество объектов, не обеспеченных необходимыми нормативными правовыми актами (решениями), а также мероприятия, по которым отсутствует необходимая пообъектная детализация. Согласно Заклчению, при утверждении ФАИП расходы на указанные объекты составили 107,5 млрд рублей, или 14,4 % финансирования ФАИП.

Вследствие этих, а также иных причин в 2021 году не было обеспечено достижение плановых сроков ввода объектов в эксплуатацию, что подтверждается следующими табличными данными.

Таблица 4. Данные о выполнении плановых сроков введения в эксплуатацию объектов ФАИП за период с 2017 по 2021 гг.

Показатель	2017	2018	2019	2020	2021
общее количество объектов ФАИП, ед.	1354	1345	1557	1348	1169
количество объектов, не введённых в эксплуатацию в установленные сроки, ед.	145	181	63	81	85
доля объектов (в общем количестве подлежащих вводу в эксплуатацию в отчётном году), не введённых в установленные сроки, %	35,5	45,5	25,1	34,2	36,5

Источник: Заключение (с. 215)

То есть даже при общем сокращении количества объектов капитального строительства в 2021 году доля объектов, не введённых в установленные сроки, сохраняется на недопустимо высоком уровне.

Счётная палата также выявила, что незавершение работ в установленный срок отмечено и в отношении разработки проектной документации, что не может быть в целом объяснено, например, проблемами с выполнением своих обязательств подрядчиками, но, возможно, является следствием недостаточного качества планирования и контроля за выполнением соответствующих работ.

Характерно, что ситуация с невыполнением требуемых работ в установленные сроки сохраняется при указанном ранее существенном росте дебиторской задолженности федерального бюджета.

В Заклчении также приводятся² сведения о расхождении между показателями ФАИП, уточнённой Минэкономразвития России по состоянию на 31 декабря отчётного года, и показателями, предусмотренными сводной бюджетной росписью, что «*обусловлено в основном непредставлением главными распорядителями средств федерального бюджета в установленном порядке предложений о соответствующих изменениях в ФАИП*»³.

Об уровне точности планирования расходов на объекты капитального строительства свидетельствует то, что в 2021 году в Минэкономразвития России поступило 860 обращений главных распорядителей средств федерального бюджета с предложениями по внесению изменений в ФАИП, из которых 36 %

¹ Страница 19 Заключения.

² Как это отмечалось и ранее.

³ Страница 210 Заключения.

(310 обращений) – в IV квартале. В этих условиях обеспечить выполнение изначальных плановых решений, своевременный ввод объектов в эксплуатацию, эффективное использование бюджетных ресурсов было практически неосуществимо.

Исходя из приведённых данных, Комитет отмечает, что только в рамках действующих условий и механизмов формирования и реализации федеральной адресной инвестиционной программы существенного прогресса в решении отмечаемых проблем ожидать не следует. Применение аналогичных подходов в текущем году и в отношении периода 2023–2025 годов может привести к сохранению низкой эффективности использования бюджетных инвестиций и поддержки инвестиционной активности в целом.

8. Традиционно в Заключении освещены вопросы, связанные с межбюджетным регулированием, включая оценку ряда отдельных мер, реализованных Правительством Российской Федерации в 2021 году в целях поддержки субъектов Российской Федерации.

При этом Комитет отмечает, что согласно Заключению одним из значимых параметров, характеризующих состояние консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации в отчётном периоде, является значение (суммарное и по отдельным субъектам Российской Федерации) дефицита или профицита.

В частности, видимо, в подтверждение положительных результатов предоставления межбюджетных трансфертов из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации в 2021 году Заключением установлено, что при суммарном размере профицита бюджетов регионов в сумме 660,8 млрд рублей *«количество субъектов Российской Федерации, исполнивших консолидированный бюджет с профицитом, увеличилось до 66 регионов»*¹.

Там же Счётной палатой отмечено сохранение значительной зависимости региональных бюджетов от финансовой помощи из федерального бюджета. На странице 24 Заключения указано, что *«доходы 27 субъектов Российской Федерации более чем на 40 % сформированы за счёт безвозмездных поступлений от других бюджетов бюджетной системы... у 4 регионов указанная доля составляет свыше 70 %»*.

Представляется, что указанные параметры отчасти связаны между собой. Так, как подтверждается и данными Заключения, значительная часть межбюджетных трансфертов бюджетам субъектов Российской Федерации в 2021 году предоставлена только в IV квартале, что, безусловно, ограничивало возможность их (ресурсов) использования в установленном порядке.

Таблица 5. Сведения о перечислении межбюджетных трансфертов из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации в 2021 году (по видам), %

Виды межбюджетных трансфертов	Исполнение расходов в IV квартале относительно годового объёма 2021 года
дотации	27,8
субсидии	39,1
субвенции	24,4
иные межбюджетные трансферты	47,4
ВСЕГО	35,9

Источник: Заключение (с. 222)

¹ Страница 24 Заключения.

Так, при условии, что практически половина иных межбюджетных трансфертов была направлена в доходы бюджетов субъектов Российской Федерации уже в преддверии завершения финансового года, что справедливо (но в меньшей степени) и для иных видов межбюджетных трансфертов, представляется вполне объяснимым, но недостаточно связанным с финансовым состоянием субнациональных бюджетов наличие существенного профицита в субъектах Российской Федерации.

Высокий, подтверждённый Счётной палатой Российской Федерации уровень зависимости бюджетов субъектов Российской Федерации от поступлений в виде межбюджетных трансфертов из федерального бюджета, условий и порядка реструктуризации бюджетных кредитов, в значительной мере определяют сроки и условия исполнения консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации. При этом важно отметить, что наличие дефицита как такового во многом определяет не избыток или недостаток финансового положения конкретного субъекта Российской Федерации, но возможность по привлечению заёмных ресурсов, которые как раз в значительной мере ограничены для территорий с относительно низким уровнем социально-экономического развития.

В определённой мере о надёжности и иллюстративности показателя дефицита (профицита) консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации свидетельствуют и данные Счётной палаты, приведённые на странице 233 Заключения: *«Анализ показал, что фактические доходы консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации отклоняются от прогнозируемых в течение года показателей на 1 200–3 800 млрд рублей (на 7–28 %) в основном за счёт налоговых и неналоговых доходов, фактические расходы отклоняются на 730–2 100 млрд рублей (на 5–14 %)»*. Такой уровень точности прогнозирования даже основных параметров нивелирует значения отдельных деталей исполнения бюджетов регионов.

В Заключении определённое внимание уделено вопросам возрастающего за последние годы количества видов и форм целевых и нецелевых межбюджетных трансфертов из федерального бюджета с точки зрения их воздействия на концентрацию органов государственной власти субъектов Российской Федерации на важнейших приоритетах социально-экономического развития. Так, Счётная палата отметила, что за период с 2017 по 2021 годы количество только субсидий из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации выросло в 1,7 раза (до 178 видов). При этом в целом ряде случаев, как следует из Заключения, только в отношении субсидий, предоставляемых Минпросвещения России, *«исходя из целей и задач некоторые из них являются дублирующими друг друга и предоставляются в целях достижения одного и того же результата государственной программы Российской Федерации «Развитие образования»¹*.

Таким образом, для оценки эффективности межбюджетного регулирования необходимо принимать во внимание не только финансовые показатели, которые также весьма важны, но и общий, комплексный подход к оценке эффективности межбюджетного регулирования, определения подходов к оптимальной структуре межбюджетных трансфертов, исходя из влияния всей совокупности применяемых решений на социально-экономическое развитие субъектов Российской Федерации, уделяя особое внимание вопросам стабильности и предсказуемости принимаемых решений и итоговых (достижимых) показателей в сфере экономики и уровня жизни граждан.

9. Счётная палата, как и при подготовке аналогичных материалов (заключений) в предыдущие отчётные периоды, обращает внимание на вопросы поступлений от приватизации.

Так, например, в Заключении указано, что в 2021 году прогноз поступлений средств от продажи пакетов акций перевыполнен в 1,5 раза. В то же время эти

¹ Страница 229 Заключения.

поступления сократились в 2,4 раза по сравнению с 2020 годом, а их общий объём составил только 5,3 млрд рублей¹.

Комитет считает, что данные масштабы поступлений от продажи пакетов акций, особенно с учётом наблюдаемого уровня влияния государства на различные отрасли экономики, банковскую сферу, объективно недостаточны с точки зрения оказания ощутимого влияния на ситуацию, развитие конкуренции и обеспечение роста финансовых ресурсов федерального бюджета в целом. Данная позиция нуждается в дополнительном рассмотрении и обосновании, в том числе на долгосрочный период.

Счётная палата также указала на выявленные факты экономически не обоснованных сделок, затраты на мероприятия по оценке рыночной стоимости которых значительно превышают потенциально возможные поступления от них. Тем самым выявлены фактически отрицательные эффекты, приводящие к прямым потерям федерального бюджета.

Обращается внимание на то, что Минфином России не реализовано предложение Счётной палаты о проведении работы по единообразному отражению остатков средств Фонда национального благосостояния на счетах в Банке России и «курсовой разницы по указанным средствам в формах бюджетной отчётности об исполнении федерального бюджета за 2021 год и пояснительных записках к ним»². Уровень расхождения определён главным аудитором в размере 20,2 млрд рублей.

Представляется, что отказ от учёта предложений Счётной палаты заслуживает специального рассмотрения вместе с представителями Министерства финансов Российской Федерации и Центрального банка Российской Федерации с точки зрения выработки общей позиции, направленной на повышение точности и достоверности бюджетной отчётности. Это тем более важно, если учесть, что в Заключении констатируются отрицательная совокупная доходность от размещения средств ФНБ на счетах в иностранной валюте в Банке России.

Также необходимо указать, что, несмотря на более чем существенный прирост доходов федерального бюджета в 2021 году по сравнению с параметрами, утверждёнными Федеральным законом № 385-ФЗ, согласно Заключению государственный долг Российской Федерации увеличился в отчётном периоде на 1 981,5 млрд рублей, достигнув 16 % ВВП, что позволяет поставить вопрос о необходимости скорейшей актуализации бюджетного прогноза Российской Федерации на долгосрочный период с целью расчёта прогнозируемого и оптимального уровня долговой нагрузки Российской Федерации³.

Счётная палата также выявила недостаточность предпринимаемых Правительством Российской Федерации мер в части внутреннего финансового аудита. Так, было определено, что в публично-правовой компании «Единый заказчик в сфере строительства» и Росрыболовстве субъекты внутреннего финансового аудита отсутствуют.

В Заключении также содержится информация, что в Росжелдоре внутренний финансовый аудит в части подтверждения достоверности бюджетной отчётности и соответствия порядка ведения бюджетного учёта установленным правилам не осуществлялся. В Роспатенте аудиторские мероприятия не проводились⁴.

Это может привести к неоправданным рискам формирования и исполнения федерального бюджета.

10. В рамках Заключения Счётной палатой сформулирован целый ряд предложений в отношении Правительства Российской Федерации и федеральных органов исполнительной власти.

¹ Страница 26 Заключения.

² Страница 27 Заключения.

³ Согласно Заключению расходы на обслуживание государственного долга Российской Федерации за 2021 год выросли по сравнению с 2020 годом более чем на 38 % (с. 29).

⁴ Там же.

При этом значительная часть таких предложений полностью дублирует аналогичные положения Заключения Счётной палаты по отчёту об исполнении федерального бюджета в 2020 году.

Таблица 6. Количественные данные о предложениях Счётной палаты

Предложение адресовано	Количество предложений	
	всего	из них: ранее сформировавшиеся Счётной палатой
Правительству Российской Федерации	12	4
Министерству финансов Российской Федерации	5	2
Министерству строительства и жилищно-коммунального хозяйства Российской Федерации	2	1*
Федеральному казначейству	1	0
Министерству экономического развития Российской Федерации	6	2
<i>из них: совместно с ответственными исполнителями госпрограмм</i>	3	0
Федеральному агентству по управлению государственным имуществом	1	1
федеральным органам исполнительной власти (в целом)	15	13
ВСЕГО	42	23

* В соответствующем заключении Счётной палаты по отчёту об исполнении федерального бюджета за 2020 год данное предложение было адресовано Минэкономразвития России.

Источник: Заключение (стр. 303–309)

По мнению Комитета, повторяемость предложений Счётной палаты федеральным органом исполнительной власти может быть объяснена несколькими причинами.

Так, ряд указанных предложений имеет не содержательный, а скорее формальный характер. Это утверждение справедливо в отношении таких предложений, как, например, «принять меры по достижению плановых значений целевых показателей (индикаторов) госпрограмм», «принять меры по устранению нарушений и недостатков при ведении бюджетного учёта и составлении бюджетной отчётности». Учитывая, что соответствующие действия и так по определению входят в состав задач министерств и ведомств, дополнительное напоминание о необходимости выполнения обязательных работ со стороны Счётной палаты, к тому же повторяемое в течение ряда лет, может быть оценено как избыточное.

Аналогичным образом можно отнестись и к таким предложениям, как «усилить контроль за соблюдением порядка формирования и финансового обеспечения выполнения государственного задания на оказание государственных услуг (выполнение работ) федеральными учреждениями». Подобная рекомендация (аналогичная положениям Заключения Счётной палаты по отчёту об исполнении федерального бюджета за 2020 год) также представляется не вполне необходимой.

То же справедливо в отношении предложений Правительству Российской Федерации, например, «поручить федеральным органам исполнительной власти принять меры по обеспечению своевременного и в полном объёме исполнения расходов федерального бюджета».

В любом случае повторяющиеся предложения «дежурного» характера, не имеющие отношения к конкретным действиям соответствующих федеральных органов

исполнительной власти, изменению нормативных правовых актов, мешают определить действительно приоритетные направления работы.

Помимо этого, повторение одних и тех же предложений может быть оценено двояко. Либо (ввиду сохранения актуальности задачи) их выполнение не входит в состав планов и намерений соответствующих адресатов, либо было предпринято недостаточно усилий для реализации соответствующих мер и контроля за их реализацией (в том числе парламентского контроля).

Позиция Счётной палаты заключается в том, что в Заключении обобщаются результаты всех проверок и проводится анализ причин и последствий как наиболее значимых, так и типичных нарушений и недостатков, что обуславливает повторение соответствующих предложений, в том числе потому, что соответствующие проблемы и недостатки не устраняются отдельными главными распорядителями.

К числу также повторяющихся, но более важных и конкретных позиций Комитет считает возможным отнестись предложения, касающиеся отдельных проблем и недостатков бюджетного процесса и иных вопросов государственного управления (помимо прочих аналогичных предложений):

1) исключение практики включения в ФАИП объектов, не обеспеченных утверждённой проектной документацией с положительным заключением государственной экспертизы, правовыми актами о подготовке и реализации бюджетных инвестиций;

2) приведение методик прогнозирования поступлений доходов в соответствие с установленными требованиями;

3) обеспечение включения при формировании ФАИП сведений об объектах капитального строительства, ранее реализуемых в рамках ФАИП, не введённых в эксплуатацию, а также об объектах, завершение строительства (реконструкции) которых осуществляется без использования средств федерального бюджета, до момента фактического ввода их в эксплуатацию;

4) отказ от права ответственных исполнителей госпрограмм инициировать внесение изменений в госпрограммы в части уточнения плановых значений показателей (индикаторов), установленных на отчётный год, в декабре отчётного года и в текущем году.

Приведённые выше четыре инициативы Счётной палаты имеют концептуальный характер с точки зрения их значения для повышения эффективности налогово-бюджетной политики и межбюджетного регулирования, а также общей результативности деятельности Счётной палаты в рамках преодоления (профилактики) нарушений и недостатков системного, ежегодно воспроизводимого характера.

Так, например, проблема учёта в проекте федерального бюджета на очередной финансовый год и плановый период расходов на строительство (реконструкцию) объектов капитального строительства ежегодно приводит к срыву плановых сроков ввода соответствующих объектов в эксплуатацию и, значит, их неиспользованию в экономических отношениях, оказании государственных услуг, транспортной и иных отраслях. При этом, как указано и в рассмотренном Заключении, отклонение фактического количества объектов капитального строительства, введённых в эксплуатацию в установленные сроки (в 2021 году), от плановых значений не только не демонстрирует тенденции к снижению, но, напротив, становится более актуальным (как показано ранее в настоящем Докладе).

При этом позиция Счётной палаты, разделяемая Комитетом, остаётся неучтённой в практике подготовки проекта федерального бюджета на очередной финансовый год и плановый период, несмотря на ежегодное воспроизведение данной инициативы. Исходя из этого, представляется целесообразным обеспечить подготовку и рассмотрение законодательных решений, направленных на преодоление данных проблем.

Аналогичным образом представляется необходимым в обязательном и безусловном порядке реализовать предложение Счётной палаты в отношении организации

системы детального учёта незавершённых объектов капитального строительства в рамках централизованной информационной системы.

В отношении несоблюдения требований и иных условий (точность, достоверность, обеспеченность исходными данными необходимого качества) прогнозирования отдельных видов доходов федерального бюджета Счётная палата несколько лет подряд обращала внимание Министерства финансов Российской Федерации на необходимость строгого соблюдения установленных правил, что, однако, согласно Заклучению, не доведено до конца.

При этом точность оценок и прогнозов доходов федерального бюджета непосредственно определяет и объём расходов федерального бюджета (в рамках «бюджетных правил»), уровень и перспективы долговой нагрузки.

Следует указать, что Счётная палата проводит соответствующую оценку и отражает в актах по результатам проверки главных администраторов доходов в части обоснованности прогнозирования отдельных видов доходов, которые учитываются при формировании заключения Счётной палаты на проект федерального закона о федеральном бюджете на очередной финансовый год и на плановый период. Тем самым Правительство Российской Федерации имеет возможность для заблаговременного учёта позиции главного аудитора.

Особую важность при этом приобретает работа над повышением эффективности государственных программ Российской Федерации и обеспечение их реализации (достижение установленных целей), включая и вопросы координации, соответствия, взаимной увязки этих программ с иными документами стратегического планирования.

Исходя из задач именно парламентского контроля предложение Счётной палаты о введении жёсткого запрета по внесению изменений в плановые показатели (индикаторы) государственных программ Российской Федерации, причём в периоде, в отношении которого данные показатели установлены, представляется одной из важнейших инициатив, нуждающихся в обязательной реализации. В противном случае (сохранения корректировки плановых показателей под ожидаемые, наиболее вероятные данные, формируемые непосредственно в ходе реализации программ) решение задачи оценки эффективности реализации государственных программ Российской Федерации будет практически невыполнимо.

Также Комитет считает необходимым обратить внимание на ряд новых предложений Счётной палаты, заслуживающих внимательного рассмотрения в профильных комитетах Государственной Думы с участием представителей Правительства Российской Федерации, а в отдельных случаях – скорейшей реализации.

В составе таких предложений представляется актуальным отметить вопросы о совершенствовании и повышении информативности материалов, касающихся программы государственных внутренних заимствований (включая отчётность о выполнении), а также отражении в отчёте о состоянии государственного внешнего и внутреннего долга Российской Федерации сумм в валюте привлечения заимствований. Эти меры целесообразно проработать с Комитетом Государственной Думы по бюджету и налогам с целью принятия решения о необходимости и сроках их реализации.

Не меньший интерес представляет и предложение главного аудитора об установлении в актах Правительства Российской Федерации об использовании бюджетных ассигнований резервного фонда сроков, достаточных для осуществления в полном объёме контроля за целевым и эффективным использованием бюджетных ассигнований и, кроме этого, принятии мер по отражению в сводных сведениях о результатах реализации мероприятий (источником обеспечения которого является резервный фонд), представляемых в составе пояснительной записки к годовому отчёту об исполнении федерального бюджета, *«объективной, полной и достоверной информации о результатах реализации данных мероприятий»*¹.

¹ Страница 304 Заключения.

Одновременно Счётной палатой предложено определение *«в составе расходов федерального бюджета уникального кода направлений расходов бюджетной классификации для каждого распоряжения (нормативного акта) Правительства Российской Федерации, в соответствии с которым выделяются средства из резервного фонда Правительства Российской Федерации»*.

По данным Счётной палаты, в 2020–2021 годы значительная часть расходов за счёт резервного фонда осуществлялась по обобщённому направлению расходов, например 92501 «Финансовое обеспечение отдельных мероприятий за счёт средств резервного фонда Правительства Российской Федерации». Это не позволяет провести анализ отдельно по каждому решению и требует проведения дополнительного экспертного анализа при оценке информации о реализации соответствующих мероприятий.

Комитет поддерживает целесообразность использования уникальных кодов направлений расходов бюджетной классификации, оставляя в качестве предмета для дискуссии применение в качестве категории учёта именно решение (распоряжение) Правительства Российской Федерации.

Аналогичным образом Комитет не имеет оснований для безоговорочной поддержки предложения по усилению контроля за *«целевым»* использованием субъектами Российской Федерации бюджетных ассигнований, предоставляемых в форме дотаций на поддержку мер по обеспечению сбалансированности бюджетов, и повышению качества *«представляемых в Правительство Российской Федерации докладов о целевом и эффективном использовании выделенных средств»*¹. Согласно Бюджетному кодексу Российской Федерации в отношении дотаций не должны устанавливаться подобные ограничения в расходовании этих ресурсов².

Тем самым целесообразно рассматривать эту проблему более комплексно в будущих периодах, включая вопросы об использовании подобных требований (целевой характер и эффективность использования) в отношении дотаций, включая дотации на поддержку мер по обеспечению сбалансированности бюджетов субъектов Федерации.

Таким образом, Комитет отмечает целесообразность дополнительного рассмотрения предложений Счётной палаты федеральными органами исполнительной власти в целях их последующей интеграции в «дорожную карту» по реализации Постановления Государственной Думы от 25.05.2022 г. № 1336-8 ГД «Об отчёте о работе Счётной палаты Российской Федерации в 2021 году» и определения оптимальных условий их обсуждения и реализации.

11. Исходя из настоящего Доклада Комитет высоко оценивает информативность и доказательность значительной части Заключения.

При этом по целому ряду направлений работы, выявленным нарушениям и недостаткам, в том числе с учётом ранее рассмотренных заключений, отчётов Счётной палаты о проведении контрольных и экспертно-аналитических мероприятий, требуется сосредоточить усилия на выработке мер по предотвращению возникновения подобных нарушений в будущих периодах.

В целях реализации потенциала рассмотрения отчёта об исполнении федерального бюджета за 2021 год в рамках весенней сессии при рассмотрении проекта федерального бюджета на 2023 год и на плановый период 2024 и 2025 годов Комитет считает необходимым с учётом предложений Государственной Думы и Счётной палаты обратить внимание Правительства Российской Федерации на необходимость принятия конкретных мер, направленных на повышение эффективности бюджетной, налоговой политики и межбюджетного регулирования.

¹ Страница 305 Заключения.

² Согласно статье 6 Бюджетного кодекса Российской Федерации дотации – это «межбюджетные трансферты, предоставляемые на безвозмездной и безвозвратной основе без установления направлений их использования»

**Доклад Комитета Государственной Думы по контролю
«Об отчёте Счётной палаты Российской Федерации о результатах
экспертно-аналитического мероприятия «Механизмы и риски реализации
Энергетической стратегии Российской Федерации до 2035 года»**

Доклад Комитета Государственной Думы по контролю «Об отчёте Счётной палаты Российской Федерации о результатах экспертно-аналитического мероприятия «Механизмы и риски реализации Энергетической стратегии Российской Федерации до 2035 года» был рассмотрен на заседании Комитета Государственной Думы по контролю 16 февраля 2022 года. В ходе обсуждения позиции представили председатель Комитета Государственной Думы по контролю Олег Викторович Морозов, аудитор Счётной палаты Алексей Александрович Каульбарс, представители Комитета Государственной Думы по энергетике, Министерства энергетики Российской Федерации.

Согласно п. 9.1–9.19 Инструкции по работе с документами в Государственной Думе Федерального Собрания Российской Федерации данный доклад относится к документам ограниченного распространения. Ознакомиться с текстом доклада вы можете в аппарате Комитета Государственной Думы по контролю. Контактный телефон: 8 (495) 692-90-90

**Доклад Комитета Государственной Думы по контролю
по отдельным материалам Счётной палаты Российской Федерации
в части аудита межбюджетного регулирования**

1. Доклад Комитета Государственной Думы по контролю по отдельным материалам Счётной палаты Российской Федерации в части аудита межбюджетного регулирования подготовлен с учётом положений Плана мероприятий («дорожной карты») Счётной палаты Российской Федерации и Комитета Государственной Думы по контролю по реализации постановления Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации от 25.05.2022 г. № 1336-8-ГД «Об отчёте о работе Счётной палаты Российской Федерации в 2021 году».

Доклад Комитета Государственной Думы по контролю по отдельным материалам Счётной палаты Российской Федерации в части аудита межбюджетного регулирования (далее – Доклад) подготовлен с учётом результатов взаимодействия Комитета Государственной Думы по контролю со Счётной палатой Российской Федерации (далее – Счётная палата) за истекший период восьмого созыва Государственной Думы, включая подготовленные заключения, доклады и иные материалы по вопросам формирования и исполнения федерального бюджета, бюджетной отчётности, отдельные результаты контрольных и экспертно-аналитических мероприятий Счётной палаты.

В целях подготовки Доклада были использованы, помимо прочих материалов, следующие данные:

1) Отчёт о результатах параллельного контрольного мероприятия «Проверка формирования государственного долга Магаданской области, Забайкальского края и Хабаровского края в 2017–2020 годах» (с контрольно-счётными органами Магаданской области, Забайкальского края и Хабаровского края), утверждённый Коллегией Счётной палаты Российской Федерации 28 сентября 2021 года;

2) заключения Счётной палаты на отчёт об исполнении федерального бюджета за 2020 год, за 2021 год, на проект федерального закона о федеральном бюджете на 2022 год и на плановый период 2023 и 2024 годов;

3) данные Счётной палаты в части ежеквартальной отчётности об исполнении бюджетов бюджетной системы Российской Федерации, сведения Федерального казначейства об исполнении консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации;

4) проект основных направлений бюджетной, налоговой и таможенно-тарифной политики на 2023 год и на плановый период 2024 и 2025 годов (выписка из Протокола заседания Совета Государственной Думы от 27.06.2022 г., пункт 118);

5) информация о субсидиях, субвенциях и иных межбюджетных трансфертах из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации по состоянию на 1 июня 2022 года (письмо министра финансов Российской Федерации А. Г. Силунова от 01.07.2022 г. № 01-04-04/06-63698).

При этом основным предметом оценки являлся Отчёт о результатах экспертно-аналитического мероприятия «Оценка изменений показателей финансового состояния субъектов Российской Федерации, доля дотаций из федерального бюджета в бюджете которых составляет от 20 до 40 % в 2017–2020 годах, в результате проводимой государственной политики регионального развития в части межбюджетных отношений» (далее – Отчёт 20-40).

Основной целью Доклада является оценка эффективности деятельности Счётной палаты в отношении контроля, экспертно-аналитической работы в отношении межбюджетного регулирования, включая вопросы профилактики неоднократно

выявляемых случаев нарушений или недостатков, учёта совокупности факторов, прямо или косвенно влияющих на результаты межбюджетного регулирования.

2. Комитет Государственной Думы по контролю (далее – Комитет) полагает необходимым обратить внимание сразу на несколько аспектов Отчёта 20-40, которые существенно ограничивают практическую ценность исследованных материалов.

Так, представляется недостаточно обоснованным ограничение субъектов Российской Федерации, в отношении которых Счётная палата осуществила оценку изменений показателей финансового состояния в результате проводимой государственной политики регионального развития в части межбюджетных отношений. Дело в том, что уровень «дотационности» в пределах от 20 до 40 процентов¹, как это подтверждено и самим Отчётом 20-40, не является достаточно репрезентативным ни с точки зрения количества субъектов Российской Федерации, данные которых анализировались Счётной палатой, ни по иным причинам.

Судя по материалам Счётной палаты, приложениям к Отчёту 20-40 соответствующие расчёты, оценки, сопоставление со среднероссийскими показателями или же с данными бюджетной и иной отчётности по субъектам Российской Федерации, получающим дотации на выравнивание бюджетной обеспеченности из федерального бюджета, так или иначе подразумевали учёт данных по всей совокупности субъектов Российской Федерации. Тем самым только за счёт указанного решения (по доле дотаций в доходах от 20 до 40 %) ценность результатов экспертно-аналитического мероприятия была необоснованно и заведомо снижена, а сопоставимость с прочими регионами, в том числе теми, финансово-экономические и иные показатели которых выходили за границы определённых критериев, не могла быть обеспечена.

Комитет не имеет оснований полагать, что субъекты Российской Федерации, доля дотаций в доходах консолидированных бюджетов которых незначительно отличалась от предложенных границ (менее 20 или более 40 процентов), представляли бы из себя менее важный материал с точки зрения цели и задач исследования².

Далее. Отчёт 20-40 был утверждён Коллегией Счётной палаты Российской Федерации 22 марта 2022 года. При этом по данным Счётной палаты³ данное экспертно-аналитическое мероприятие было предусмотрено Планом работы Счётной палаты Российской Федерации на 2021 год.

На дату утверждения Отчёта 20-40 Счётная палата уже располагала значительным количеством данных и результатов анализа по итогам исполнения бюджетов бюджетной системы Российской Федерации за 2021 год. В частности, как было отмечено в Заключении Комитета Государственной Думы по контролю на проект федерального закона № 132287-8 «Об исполнении федерального бюджета за 2021 год»⁴, только за период с 24 апреля по 30 мая 2022 года Счётной палатой были подготовлены и направлены в Государственную Думу 80 заключений о результатах внешней проверки исполнения Федерального закона «О федеральном бюджете на 2021 год и на плановый период 2022 и 2023 годов» и бюджетной отчётности об исполнении

¹ В Отчёте 20-40 конкретная методология, способ расчёта этого показателя не приведены, исходя из чего не вполне ясно, подлежали ли учёту, например, дотации на поддержку мер по обеспечению сбалансированности бюджетов субъектов Российской Федерации или же только дотации на выравнивание бюджетной обеспеченности субъектов Российской Федерации.

² Здесь можно указать, что в Отчёте 20-40 определена только цель проведения экспертно-аналитического мероприятия, результаты и выводы, исходя из чего вопрос о задачах данной работы остаётся не вполне ясным.

³ Страница 6 Отчёта 20-40.

⁴ Внесён Правительством Российской Федерации.

федерального бюджета за 2021 год по различным министерствам, ведомствам, государственным корпорациям, государственным бюджетным учреждениям.

Собственно, сам Отчёт 20-40 был представлен в Государственную Думу только 6 июня 2022 года, то есть два с половиной месяца спустя после его утверждения на Коллегии Счётной палаты Российской Федерации 22 марта текущего года. Учитывая ранее приведённые тезисы, представляется невозможным объяснить тот факт, что период исследования был ограничен только 2020 годом, принимая во внимание, помимо прочего, отсутствие в рассмотренных материалах признаков необходимости специальной проработки информации, сроки получения и анализа которой выходили бы за пределы уже подготовленного Заключения Счётной палаты Российской Федерации на отчёт об исполнении федерального бюджета за 2021 год (было утверждено Коллегией Счётной палаты Российской Федерации 9 июня 2022 года). То есть к дате представления Отчёта 20-40 в Государственную Думу Счётная палата объективно располагала всей необходимой информацией для актуализации этих материалов путём включения в них (пусть даже частично) данных за 2021 год.

Принимая во внимание социально-экономические, финансовые и иные параметры 2021 года, непосредственно и существенно повлиявшие на финансовое состояние субъектов Российской Федерации, включением данных за этот период в Отчёт 20-40 ценность данного материала могла бы быть кардинально повышена.

Исходя из этого, Отчёт 20-40 или должен был быть сформирован в гораздо более ранние сроки, что позволило бы обеспечить его практическое использование уже в рамках действующего бюджетного цикла, или учитывать условия и результаты исполнения консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации за 2021 год. Вне этого обстоятельства актуальность результатов проведённой Счётной палатой работы недостаточна. Используемые данные в любом случае устарели на целый календарный год, причём как с учётом выбранной целевой группы субъектов Российской Федерации, так и значений полученных выводов, предложений и рекомендаций.

В качестве подтверждения можно указать на следующую часть материалов Счётной палаты (страница 45): *«утверждение и финансирование индивидуальных программ социально-экономического развития регионов осуществляется с 2020 года, поэтому об их результативности судить преждевременно»*. Иначе говоря, если бы к моменту официального направления отчёта по экспертно-аналитическому мероприятию главным аудитором была бы проведена работа по оценке необходимых данных и показателей за период 2021 года, то препятствий для формирования позиции относительно реализации «индивидуальных программ» как с точки зрения самих подобных инструментов межбюджетного регулирования и регионального развития, так и предварительных итогов (обеспечивающих мероприятий) реализации не существовало бы.

3. Согласно Отчёту 20-40 целью проведённой Счётной палатой работы является исследование воздействия *«государственной политики регионального развития... в части межбюджетных отношений на показатели финансового состояния субъектов¹, доля дотаций из федерального бюджета в бюджете которых² составляет от 20 до 40 % в 2017–2020 годах»*.

При этом основным предметом анализа и экспертизы выступает государственная программа Российской Федерации «Развитие федеративных отношений и создание условий для эффективного и ответственного управления региональными и муниципальными финансами» и данные бюджетной отчётности.

¹ Строгая цитата из Отчёта 20-40, где вместо общепринятого официального наименования «субъекты Российской Федерации» используется именно термин «субъекты».

² Судя по всему, речь идёт именно о консолидированных бюджетах субъектов Российской Федерации, а не о бюджетах субъектов Российской Федерации (то есть без учёта бюджетов муниципальных образований).

В то же время такие инструменты межбюджетного регулирования, как государственные программы «Социально-экономическое развитие Дальневосточного федерального округа», «Развитие Северо-Кавказского федерального округа», «Социально-экономическое развитие Калининградской области», «Социально-экономическое развитие Арктической зоны Российской Федерации», «Социально-экономическое развитие Республики Крым и г. Севастополя», остались вне рамок внимания Счётной палаты, притом что финансовые показатели этих программ объективно являются значимыми.

Таблица 1. Показатели исполнения государственных программ Российской Федерации в 2021 году в части сбалансированного регионального развития, млн рублей

Государственная программа Российской Федерации	Показатели Федерального закона «О федеральном бюджете на 2021 год и на плановый период 2022 и 2023 годов»	Утверждено сводной бюджетной росписью
«Социально-экономическое развитие Дальневосточного федерального округа»	41 662,0	46 770,5
«Развитие Северо-Кавказского федерального округа»	17 459,4	18 367,3
«Развитие федеративных отношений и создание условий для эффективного и ответственного управления региональными и муниципальными финансами»*	1 006 644,4	1 031 844,4
<i>из неё: подпрограмма «Выравнивание финансовых возможностей бюджетов субъектов Российской Федерации и местных бюджетов»</i>	<i>959 613,9</i>	<i>984 800,8</i>
«Социально-экономическое развитие Калининградской области»	61 083,1	46 305,7
«Социально-экономическое развитие Арктической зоны Российской Федерации»	3 427,6	713,2
«Социально-экономическое развитие Республики Крым и г. Севастополя»	76 120,2	63 162,4

* В Отчёте 20-40 используется наименование «ГП-36».

Источник: отчёт об исполнении федерального бюджета за 2021 год

По мнению Комитета, оставление вне рамок внимания этих инструментов межбюджетного регулирования и документов стратегического планирования с точки зрения получения результатов оценки эффективности межбюджетного регулирования и «финансового состояния» субъектов Российской Федерации автоматически создаёт риски получения неточных (если не ошибочных) выводов и результатов.

То же касается целого ряда иных расходов федерального бюджета, не обязательно осуществляемых в форме межбюджетных трансфертов, но имеющих самое существенное влияние как на финансовое состояние субъектов Российской Федерации, так и на социально-экономическое развитие соответствующих административно-территориальных единиц, учёт которых в Отчёте 20-40 или не произведён, или же в рамках проанализированных материалов подтвердить использование этих данных Счётной палатой не представляется возможным. Речь идёт, помимо прочего,

о бюджетных ассигнованиях на развитие транспортной и энергетической инфраструктуры, поддержке ипотечного кредитования, особые экономические зоны и так далее.

Даже в отношении используемой преимущественно государственной программы Российской Федерации «Развитие федеративных отношений и создание условий для эффективного и ответственного управления региональными и муниципальными финансами» в Отчёте 20-40 Счётной палатой оцениваются в основном достаточно общие параметры, касающиеся состава показателей, мероприятий, целей и задач, но во все не финансовых показателей и результатов использования имеющихся ресурсов.

Помимо этого Комитет не подтверждает учёт всей совокупности межбюджетных трансфертов из федерального бюджета, кредитов бюджетам субъектов Российской Федерации из федерального бюджета, включая условия их реструктуризации, что тем более снижает ценность полученных выводов и сформированных рекомендаций по итогам проведения экспертно-аналитического мероприятия.

В Отчёте 20-40 сформулирована (в достаточно общем виде) цель исследования. Однако задачи такого исследования не определены¹, несмотря на то, что в материалах Счётной палаты, где рассматриваются документы стратегического планирования², именно вопросам последовательности, соподчиненности, взаимообусловленности параметров от целей до конкретных результатов уделяется в последнее время значительное внимание.

Комитет имеет основания для заключения о том, что ключевые результаты экспертно-аналитического мероприятия «Оценка изменений показателей финансового состояния субъектов Российской Федерации, доля дотаций из федерального бюджета в бюджете которых составляет от 20 до 40 % в 2017–2020 годах, в результате проводимой государственной политики в части межбюджетных отношений»³, наиболее значимые выводы⁴ и, наконец, наиболее значимые предложения (рекомендации)⁵ не обладают необходимыми признаками взаимосвязи.

Например, в части результатов Счётной палатой приводятся (неоднократно и далее подробнее в самом Отчёте 20-40, включая приложения к нему) сведения в части различных оценок последствий «централизации 1 % налога на прибыль»⁶, но в наиболее значимых выводах эта позиция не отражена, вместо чего обращается внимание, например, на проблемы введения временной финансовой администрации. Наконец, в предложениях и рекомендациях практически не отмечаются последствия первых двух позиций.

Подобные факты демонстрируют в лучшем случае недостаточную целостность и логическую связь Отчёта 20-40 при достаточно широком охвате предмета исследования.

4. При всей значительности объёма Отчёта 20-40 (414 листов, что сопоставимо, например, с заключением Счётной палаты на отчёт об исполнении федерального бюджета за 2021 год) подавляющая его часть представляет из себя либо избыточные сведения, применение которых в проведённом экспертно-аналитическом мероприятии не удалось доказательно выявить, либо не имеющие прямого отношения к целям и задачам указанной работы.

¹ Не сформулированы в прямом или косвенном виде в Отчёте 20-40.

² См., например, результаты анализа Энергетической стратегии до 2035 года.

³ Страницы 1–4 Отчёта 20-40.

⁴ Страницы 4–5 Отчёта 20-40.

⁵ Там же.

⁶ Именно в таком виде описывается решение в отношении 1 пункта ставки налога на прибыль организаций.

Таблица 2. Состав материалов Отчёта 20-40

Наименование материала	Кол-во листов
Отчёт о результатах экспертно-аналитического мероприятия «Оценка изменений показателей финансового состояния субъектов Российской Федерации, доля дотаций из федерального бюджета в бюджете которых составляет от 20 до 40 % в 2017–2020 годах, в результате проводимой государственной политики регионального развития в части межбюджетных отношений»	414
в том числе приложения:	
1. Анализ целей и задач государственной политики регионального развития в части межбюджетных отношений в стратегических документах реэразвития	12
2. Анализ реализации мер (мероприятий) по достижению целей и задач государственной политики регионального развития в части межбюджетных отношений (с таблицами)	60
3. Информация о недостигнутых в 2017–2020 годах показателях подпрограмм 1 и 2 ГП-36	2
4. Методика определения влияния централизации 1 % налога на прибыль организаций на доходы субъектов Российской Федерации с учётом распределения централизованных сумм в составе дотации на выравнивание бюджетной обеспеченности	3
5. Расчёт стоимости 1 процентного пункта налога на прибыль	2
6. Анализ динамики показателей финансового состояния субъектов Российской Федерации, в том числе субъектов Российской Федерации, доля дотаций из федерального бюджета в бюджете которых составляет от 20 до 40 %, в 2017–2020 годах (с таблицами) (ДСП)	115
7. Анализ методик рейтингования субъектов Российской Федерации Минфина России и Минэкономразвития России (с таблицами)	44
8. Сравнение рейтингов Минфина России и Минэкономразвития России*	1
9. Анализ методик рейтинговых агентств (с таблицей)	30
10. Результаты регрессионного анализа	49
11. Анализ финансового состояния регионов изучаемой группы методом ранжирования (с таблицей) (ДСП)	35
12. Карта предложений (рекомендаций)	2

* В представленном формате «читаемость» данной конкретной таблицы не позволяет рассмотреть её более детально.

Источник: Отчёт 20-40

Комитет считает необходимым отметить, что такой порядок представления данных, включающих в себя как промежуточные материалы, расчёты, так и первичные данные, не вполне способствует достижению такой задачи экспертно-аналитического мероприятия, как удобство и оптимальные сроки ознакомления с Отчётом 20-40, что в свою очередь ограничивает и возможности его использования в работе Правительства Российской Федерации и парламента России.

Следует указать, что из 414 страниц Отчёта 20-40 полторы сотни страниц представлены с грифом «для служебного пользования», что отчасти не позволяет осуществить их детальное рассмотрение в рамках настоящего Доклада¹. Вместе с тем оцен-

¹ Настоящий Доклад сформирован так, чтобы не иметь ограничений к его распространению, включая режим «для служебного использования».

ка и обработка прочей части материалов (без ограничений для их распространения и также размещённых на официальном сайте Счётной палаты¹) даёт достаточные основания для констатации отсутствия необходимости обязательного их включения в состав результатов экспертно-аналитического мероприятия.

Это справедливо в отношении, например, результатов регрессионного анализа, анализа методик рейтинговых агентств, особенно принимая во внимания ранее отмеченное их фактическое неиспользование в самом Отчёте 20-40 или его содержательных выводах.

Так, несмотря на значительную часть данных (и, видимо, усилий), посвящённых анализу методик рейтинговых агентств, в самом Отчёте 20-40 приводятся только утверждения о том, что *«при рейтинговании субъектов агентства оперируют одинаковыми или похожими коэффициентами...»*, *«ни одна из анализируемых методологий агентств не предполагает проведение оценки эффективности управления субъекта или муниципального образования»*, а также *«рейтинги агентства для регулярной оценки финансового состояния регионов малоприменимы»*. Учитывая это, представляется отнюдь не необходимым, но избыточным применённый метод формирования отчёта об экспертно-аналитическом мероприятии.

Помимо этого можно указать и на то, что исходя из цели экспертно-аналитического мероприятия проводить специальное изучение именно указанных методик и включать их в состав итогового отчёта вовсе не было обязательным.

5. Нельзя не отметить, что ряд суждений или выводов сделан в отсутствие достаточных доказательств, обоснований, в целом, в общей (даже – абстрактной) форме, что снижает ценность осуществлённой Счётной палатой работы.

Например, согласно Отчёту 20-40 (с. 47) *«Анализ нормативно-правовой базы системы «КонсультантПлюс Регион» показал, что за всё время существования указанного бюджетно-правового режима² необходимости в их применении не возникло, что свидетельствует в том числе о надлежащей работе финансовых органов...»*. Получается, что источником информации являлись не результаты усилий главного аудитора, а общедоступные сведения системы «КонсультантПлюс», необходимость (или отсутствие её) в части применения режима временной финансовой администрации и целесообразность использования данного института оценены не по сути, но в силу факта отсутствия «следов» в той же системе «КонсультантПлюс»; в то же время Счётная палата в основном на базе этих материалов делает однозначный вывод о ненадлежащей работе финансовых органов, притом что уточнения о финансовых органах федерального или же субнационального уровней в Отчёте 20-40 не обнаружено. То есть замечание в адрес финансовых органов сформулировано, но его причина осталась за рамками доказанных оснований.

Счётная палата также (страница 44 Отчёта 20-40) определённо утверждает, что *«решения федерального уровня о мерах по индивидуальной поддержке регионов...не оказали заметного положительного воздействия ни на финансовые показатели регионов, ни на социально-экономические показатели...»*. Комитет отмечает, что, во-первых, такие выводы не подтверждены составом исследованных материалов. Это тем более актуально, если учесть, что, как ранее было показано, учтённые в рамках Отчёта 20-40 виды, формы и методы межбюджетного регулирования в значительной части не были приняты во внимание.

Во-вторых, учитывая достаточно высокий уровень сложности самого предмета исследования в отношении особых экономических зон, которые должны быть к тому же сконцентрированы в отношении регионов, уровень дотационности

¹ <https://ach.gov.ru/checks/regiony>.

² Введение временной финансовой администрации.

которых находится в пределах от 20 до 40 процентов, соответствующие заявления, не подтверждённые ни методологически, ни на основе фактических данных в Отчёте 20-40, требуют хоть сколько-нибудь серьёзного подтверждения.

Практическая ценность материалов отчасти может быть объяснена формой и характером изложения. Далее приведена цитата, однозначная трактовка содержания которой является затруднительной: *«Несмотря на стабильную дотационность¹ изучаемых регионов, исполнение КБС находится на высоком уровне, обеспечив практически 42 % профицита КБС в целом по России в 2020 году и сократив долю дефицита до 2,4 % в общем дефиците КБС Российской Федерации»*. Не вполне ясно, особенно с учётом приложений к Отчёту 20-40, включая те, которым присвоен гриф «для служебного пользования», насколько именно эти показатели подтверждают или опровергают какую бы то ни было из гипотез, сформированных в рамках экспертно-аналитического исследования.

Можно привести и обратные примеры. Так, в материалах Счётной палаты указывается, что *«на динамику поступлений в региональные бюджеты анализируемых субъектов² налога на прибыль организаций в 2017–2020 годах оказали влияние... зависимость доходов региональных бюджетов от результатов финансово-хозяйственной деятельности консолидированных групп налогоплательщиков и... зависимость от отраслевой принадлежности организаций и предприятий³»*. Оба этих наблюдения, по мнению Комитета, не нуждались в специальных исследованиях, экспертизе и анализе в силу самоочевидности.

Доказательность материалов может быть вполне наглядно продемонстрирована и на следующем примере. Так, на странице 43 Отчёта 20-40 сказано, что *«Счётная палата обращает внимание на низкую финансовую дисциплину субъектов и недостаточное качество прогнозирования и планирования»*. Учитывая, что в этом материале оснований для столь категоричных выводов не предложено, в подтверждение этому выводу дана ссылка на материалы Российского информационного агентства «Новый день»⁴, но не на официальные данные, отчёты и иные документы. Вследствие этого результаты исследования фактически обоснованы ссылками на третьи источники, цитирующими (с неподтверждённой степенью точности) устную речь руководства Счётной палаты.

Другим примером может выступать и следующее утверждение (страница 22 Отчёта 20-40): *«Одна из причин «стагнации»⁵ в финансовом развитии анализируемой группы может быть связана в том числе с отсутствием практического использования предлагаемых на федеральном уровне инструментов межбюджетного регулирования (отсутствием заинтересованности (активности) у органов местного самоуправления), а также случаями несвоевременной подготовки нормативно-правовой базы (перенос сроков выполнения)»*. То есть Счётная палата в качестве бездоказательного предположения⁶ считает возможным сделать однозначное заключение о причинах отрицательной динамики «финансового развития», что, исходя из изложенных обстоятельств, не может быть оценено в качестве положительного результата работы главного аудитора.

¹ Утверждение интересно ещё и тем, что согласно наименованию отчёта исследованию подлежали только и исключительно «дотационные» субъекты Российской Федерации.

² Как и ранее – сохраняется текст Отчёта 20-40 в рамках прямого цитирования.

³ Страницы 36–37 Отчёта 20-40.

⁴ <https://newdaynews.ru/moscow/720301.html>.

⁵ Отмечается, что использование именно этой характеристики в составе отчёта о проведённом экспертно-аналитическом мероприятии не подтверждается.

⁶ Трактовать слова «*может быть связана*» иначе не представляется возможным.

Учитывая эти обстоятельства, Комитет полагает целесообразным отметить необходимость применения либо более тщательно обоснованных и аргументированных выводов и суждений, либо, напротив, избегать формирования однозначных итогов оценки в отсутствие доказательств.

6. Одним из важнейших (основных) недостатков, выявленных Счётной палатой по результатам подготовки Отчёта 20-40, является то, что *«цели и задачи госполитики регразвития¹, определённые стратегическими документами регразвития (включая ГП-36), не декомпозированы на региональный уровень»*.

В то же время трактовка этого обстоятельства с негативной точки зрения не представляется полностью очевидной и не требующей доказательств.

Например, для основного инструмента реализации государственной программы Российской Федерации «Развитие федеративных отношений и создание условий для эффективного и ответственного управления региональными и муниципальными финансами» дотации на выравнивание бюджетной обеспеченности, реализация «декомпозиции» навряд ли привели бы к росту эффективности решения поставленных задач. Ценность применения данного элемента межбюджетного регулирования заключается не столько в строгой определённости конкретных сумм соответствующих межбюджетных трансфертов по отдельным субъектам Российской Федерации, сколько в стабильности, точности и определённости методологии формирования и распределения соответствующих ресурсов.

При этом Счётной палатой не предложены даже самые общие подходы не только в части возможных способов осуществления, но и даже обоснования подобной «декомпозиции».

Не вполне ясно, как с практической точки зрения можно трактовать (использовать) и такой вывод Отчёта 20-40: *«Улучшение финансового состояния регионов в стратегических документах регразвития прямо не отражено в числе ожидаемых результатов реализации госполитики регразвития, несмотря на наличие в них целей, задач и мер, воздействующих на финансовые показатели регионов»²*. Во-первых, как будет показано далее, в самом материале Счётной палаты обосновывается неопределённость содержания и технологии оценки самого «финансового состояния» субъектов Российской Федерации. Во-вторых, указанная связь не является строго закономерной, поскольку, например, в отдельном субъекте Российской Федерации, уровень социально-экономического развития которого относительно низок, вполне допустима и практически наблюдается так или иначе «устойчивость» и «стабильность», что обеспечивается, помимо прочего, поступлением значительных объёмов межбюджетных трансфертов из федерального бюджета. Обратное может быть не менее верно, особенно исходя из имеющихся примеров активного использования заёмных ресурсов для стимулирования социально-экономического развития административно-территориальной единицы.

Согласно позиции Счётной палаты, принципиальным механизмом решения выявленных проблем³ может стать осуществление *«дифференцированного подхода при определении форм и объёмов финансовой помощи из федерального бюджета и выработки индивидуальных мер поддержки, поскольку даже пять субъектов – аутсайдеров изучаемой группы можно разделить на две группы, исходя из причин, определивших их слабое экономическое развитие, недостаточность собственных средств»* (страница 58 Отчёта 20-40).

¹ Как и ранее, термины приведены в форме, использованной в Отчёте 20-40, вместо традиционных, общепринятых «государственная политика», «региональное развитие» или «развитие регионов».

² Страница 55 Отчёта 20-40.

³ Не сформулированных при этом в Отчёте 20-40 с достаточной определённостью.

В то же время даже самых общих параметров такой «дифференциации» Счётной палатой не предложено, что отнюдь не повышает ценность результатов проведённого экспертно-аналитического мероприятия. Кроме того, учитывая, что большая часть инструментов межбюджетного регулирования, видов межбюджетных трансфертов и иных факторов, влияющих на социально-экономические и бюджетные показатели субъектов Российской Федерации, остались вне рамок учёта в Отчёте 20-40, имеются основания для сдержанного отношения к полезности и справедливости приведённого вывода. «Дифференцированный подход» как таковой навряд ли может быть учтён и реализован и исполнительными органами государственной власти ввиду отсутствия самых общих правил и параметров его использования.

Таким образом, а также исходя из недостаточно точно сформулированной цели и задач проведённого исследования, выводы Счётной палаты целесообразно подвергнуть дополнительному рассмотрению.

Наконец, на странице 4 Отчёта 20-40 прямо указывается (в начале «наиболее значимых выводов»), что *«роль субъектов в реализации и достижении целей и задач госполитики регразвития не определена»*. Это утверждение тем более повышает неопределённость исходной позиции. Так, предполагается, что эффективное социально-экономическое развитие априори является приоритетом при выработке и принятии решений органов государственной власти соответствующих субъектов Российской Федерации. Исходя из этой предпосылки необходимости в выявлении новой трактовки этой «роли» не усматривается, помимо наиболее эффективной реализации полномочий субнациональных властей или не выявлено, или требует на порядок более точной трактовки.

7. Предложения и рекомендации, сформулированные в Отчёте 20-40, имеют определяющее значение для оценки результатов работы главного контрольного органа.

В рассмотренном документе указаны следующие рекомендации (предложения) Правительству Российской Федерации¹:

1) рассмотреть вопрос об отмене налоговых льгот по налогу на прибыль организаций с делегированием соответствующих полномочий субъектам Российской Федерации²;

2) рассмотреть вопрос о проведении инвентаризации *«перечней обязательств субъектов»*, включённых в соглашения о мерах по социально-экономическому развитию и оздоровлению государственных финансов, заключаемых в рамках предоставления дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности, и соглашений о предоставлении (реструктуризации) бюджетных кредитов в целях *«унификации и сокращения дублирования соответствующих обязательств»*;

3) провести анализ субсидий на предмет выявления возможности их консолидации, по результатам которого подготовить³ доклад с предложением *«принципов укрупнения субсидий»*;

4) при принятии решения об укрупнении субсидий в рамках одной госпрограммы (федерального проекта) провести *«анализ законодательных и административных процедур на предмет расчёта, распределения, установления верхнеуровневых показателей, а также контроля за их использованием»*.

¹ Страницы 58–59 Отчёта 20-40.

² Следует сказать, что в отношении прочих налогов и сборов, неналоговых доходов, поступающих в доходы бюджетов субъектов Российской Федерации и местных бюджетов, подобных рекомендаций в Отчёте 20-40 не приведено.

³ И представить (Минфину России) в Правительство Российской Федерации.

В целом можно констатировать, что исходя из содержания Отчёта 20-40 необходимость, конкретное содержание, сроки и условия реализации именно этих рекомендаций не вполне определены и связаны с содержанием исследования, изложением и доказательной базой.

Например, предложение об изменении полномочий в части установления размера ставки (льгот) по налогу на прибыль организаций выходит за пределы выбранной целевой группы анализируемых субъектов Российской Федерации. Кроме того, данные решения в действующем порядке (централизованно установленные на федеральном уровне) теоретически уже способствуют стимулированию деловой активности отдельных товаропроизводителей.

Важно учесть и то, что с точки зрения финансовой устойчивости и общей позиции Минфина России по минимизации масштабов применения льгот и иных налоговых послаблений субъектами Российской Федерации, получающими финансовую поддержку из федерального бюджета, результатом выполнения этих предложений может стать вовсе не улучшение бюджетных и социально-экономических параметров конкретных регионов.

В части предложений об инвентаризации соглашений, заключаемых субъектами Российской Федерации с Российской Федерацией при предоставлении им отдельных видов межбюджетных трансфертов из федерального бюджета или принятия решений в отношении бюджетных кредитов, Комитет полагает целесообразным, во-первых, конкретизировать эти инициативы, а во-вторых, сократить срок реализации этих мер.

Представляется, что основной задачей совершенствования института подобных соглашений должна стать не только и не столько детализация и выверка соответствующих обязательств, сколько обратный процесс – ограничение состава подобных «долгов» органов государственной власти субъектов Российской Федерации, возникающих не в силу их действий или бездействия, но по факту предоставления им межбюджетных трансфертов. Особую роль при этом должен играть «фильтр» строго определённой связи между целями оказания дополнительной финансовой помощи и правомерностью, финансово-экономической целесообразностью определения особых условий, предопределяющих возможности получения таких межбюджетных трансфертов.

В рамках этого подхода главной задачей может стать не формальное выявление «дублирующих» обязательств, но анализ и выработка обоснованных подходов к их (обязательствам) возникновению.

Комитету представляется не вполне конкретным, а, следовательно, и не поддающимся контролю с точки зрения выполнения (неполного выполнения, невыполнения) состав рекомендаций, связанных с «укрупнением субсидий». То есть для начала следует указать, что по предложению Счётной палаты необходимо и достаточно, чтобы Минфин России представил некий доклад в Правительство Российской Федерации. Таким образом, сам процесс и его результаты ограничиваются перепиской в рамках органов исполнительной власти даже без привлечения представителей Счётной палаты.

Следующее за этим предложение о проведении анализа «законодательных и административных процедур», помимо недостатков в части проверяемости самого факта проведения (анализа), должно быть выполнено вне чётких рамок, целей и задач¹.

Комитет особенно отмечает, что согласно Отчёту 20-40 эти рекомендации должны быть выполнены в срок до II квартала 2023 года, что никак не разъяснено. Однако уже на этом основании можно сделать вывод о том, что результаты

¹ По меньшей мере, в Отчёте 20-40 об этом не сказано.

экспертно-аналитического мероприятия, охватывающего данные за период 2017–2020 годов, не предполагаются к применению до указанного срока и тем более в рамках работы над проектом федерального бюджета на 2023 год и на плановый период 2024 и 2025 годов.

В то же время, учитывая состав и содержание рекомендаций (предложений), представляется не вполне ясным, почему требуемые действия не могут быть осуществлены в более ранние сроки, непосредственно связанные с этапами бюджетного процесса.

Вследствие этого и при указанных объёмах Отчёта 20-40 его итоговые, применимые на практике в рамках парламентского контроля результаты оцениваются в качестве обладающих недостаточной эффективностью.

8. Ранее в настоящем Докладе были отчасти отмечены определённые несоответствия в части актуальности Отчёта 20-40 в отношении использованных в нём данных и сформированных на их основе выводов, в том числе в отношении «запаздывания» на не вполне определённых основаниях относительно используемых материалов сроков представления самого отчёта в Государственную Думу.

При этом Комитет считает исключительно эффективным подход, использованный Счётной палатой в отношении Отчёта 20-40, считает его соответствующим общей позиции Государственной Думы, выработанной при рассмотрении Отчёта о работе Счётной палаты Российской Федерации за 2021 год в части обеспечения максимальной публичности и доступности результатов работы главного аудитора за счёт минимизации применения грифа «для служебного использования». За счёт этого большая часть Отчёта 20-40, размещённая к тому же на официальном сайте Счётной палаты, может быть оценена, использована, проанализирована практически любым заинтересованным лицом.

С другой стороны, несмотря на очевидный прогресс с точки зрения открытости, публичности, а также потенциального практического использования материалов работы главного аудитора, те материалы, которые в Отчёте 20-40 представлены «для служебного пользования», отнюдь не в обязательном порядке заслуживали аналогичных требований.

Так, например, материал «Анализ финансового состояния регионов изучаемой группы методом ранжирования» (приложение 11 к Отчёту 20-40) Счётной палатой определён «для служебного использования». Однако вне нарушения условий применения этой информации Комитет не может не отметить, что именно в рамках этого приложения определяется само содержание «финансовой устойчивости», вне рамок раскрытия которого предмет экспертно-аналитического мероприятия остаётся непубличным, хотя сам Отчёт 20-40, результаты, выводы и предложения таких ограничений не имеют.

Кроме того, не нарушая установленных ограничений, нельзя обойти вниманием тот факт, что сам указанный анализ финансового состояния регионов в части рассмотрения научных подходов построен на «Финансово-кредитном энциклопедическом словаре» выпуска 2002 года, диссертации на соискание степени кандидата экономических наук 2000 года, разработках группы авторов под руководством профессора Г. Б. Поляка, а также иных материалах примерно тех же лет публикации. Не отрицая ценности этих источников данных, нельзя не учесть, что за истекший период и особенно с учётом существенных изменений бюджетного и налогового законодательства, нормативных правовых актов, регулирующих полномочия органов публичной власти применение в качестве оснований и обоснований иных, более позднего года выпуска материалов было бы вполне оправданным.

За счёт этого доказательная часть Отчёта 20-40 может быть оценена как недостаточная, а основания для ограничения использования существенной части материалов – как не вполне обоснованные.

9. Судя по структуре и содержанию Отчёта 20-40, значительная доказательная и обосновывающая часть сконцентрирована в рамках приложения 10 «Результаты регрессивного анализа» (49 страниц).

В тексте основной части рассмотренных материалов ссылка на искомое приложение не обнаружена.

Однако, учитывая включение приложения 10 в состав официальных материалов при предполагаемом его (приложения) значении для выводов, результатов и предложений Счётной палаты, представляется важным уделить внимание этому элементу Отчёта 20-40.

Здесь, во-первых, целесообразно указать на достаточно своеобразное¹ распределение показателей на две группы – «зависимые» и «объясняющие». Состав первой группы ограничивается отдельными (агрегированными) категориями доходов в расчёте на душу населения. Во второй группе также присутствуют показатели налоговых доходов, «собственных доходов».

Во-вторых, в части первой группы (зависимые переменные) Счётной палатой предложено их распределение на три основных категории:

- налог на прибыль консолидированных бюджетов субъектов на душу населения²;
- объём НДС на душу населения;
- объём неналоговых доходов консолидированных бюджетов субъектов на душу населения³.

Следовательно, только доходы консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации были использованы для учёта в качестве «зависимых», в составе которых отдельный учёт поступлений от малого и среднего бизнеса, имущественных налогов, акцизов и прочие не были приняты во внимание.

В-третьих, в целях обеспечения сопоставимости *«все денежные доходы были пересчитаны на душу населения... и скорректированы на стоимость фиксированного набора потребительских товаров и услуг...»*⁴. Если это верно, то алгоритм обеспечения сопоставимости «бюджетных» показателей, применённых в рамках Отчёта 20-40, по определению должен отличаться от механизма, используемого при распределении дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности (доля получения которых и являлась основанием для «попадания» конкретного субъекта Российской Федерации в состав анализируемых территорий), то есть индекса бюджетных расходов⁵.

В-четвёртых, при исключительном обилии графиков, особенно исходя из того, что целый ряд из них вообще не показывает никакой зависимости между показателями одной и другой группы, результаты этой работы напрямую не отмечены ни в самом Отчёте 20-40, ни даже в этом приложении. Учень в качестве обоснованных и полезных выводов такие тезисы, как *«показатели могут быть значимы в одних моделях и не значимы в других...»*, *«отсутствие такой устойчивой взаимосвязи может наблюдаться только на данном наборе регионов за 2016–2020 годы, однако она может появиться, если расширить выборку за счёт увеличения количества*

¹ При иных обстоятельствах можно было бы использовать термин «фривольное».

² В Отчёте 20-40 для каждого из 20 переменных выбраны свои уникальные наименования, например, такие как OwnRegIncomePC.

³ Как и ранее – издержки точности и адекватности терминологии объясняются цитированием положений Отчёта 20-40.

⁴ Страница 2 приложения 10 к Отчёту 20-40.

⁵ При его расчёте учитывается существенно более широкий круг показателей, нежели стоимость фиксированного набора потребительских товаров и услуг.

регионов и включения в выборку данных за более ранние годы»¹, «для налога на прибыль положительная взаимосвязь наблюдается только с ВРП на душу населения, занятостью и объёмом межбюджетных трансфертов», «следует рассмотреть возможность включения в анализ дополнительных объясняющих переменных (таких, например, как безработица, уровень бедности и др.)»².

Последняя из цитат в целом говорит о том, что Счётная палата при проведении исследования (представленного на год позже возможного) подтверждает недостаточную эффективность выбранных методов и алгоритмов и предлагает расширить «линейку» учитываемых данных.

Исходя из этого, Комитет считает возможным предположить, что результаты расчётов, использованных при подготовке Отчёта 20-40, ровно как и параметры их использования, могли изначально привести к недостаточно точным и определённым результатам экспертно-аналитического мероприятия.

10. Значительная часть как обосновывающих материалов Отчёта 20-40, так и полученных выводов, были определены исходя из анализа результатов проведённой централизации 1 пункта ставки налога на прибыль организаций³.

Для этого Счётной палатой была разработана (представлена) «Методика определения влияния централизации 1 % налога на прибыль организаций на доходы субъектов Российской Федерации с учётом распределения централизованных сумм в составе дотации на выравнивание бюджетной обеспеченности» (Приложение 4 к Отчёту 20-40), а также произведён «Расчёт стоимости 1 процентного пункта налога на прибыль» (Приложение 5 к Отчёту 20-40).

При этом Комитет не имеет возможности подтвердить обоснованность обособления именно этого фактора в качестве значимого, исходя из целей рассмотренной экспертно-аналитической работы.

К тому же целесообразно указать, что эта работа имеет по определению недостаточную ценность с учётом того, что не менее существенные обстоятельства, изменения налогового и бюджетного законодательства, условий, подходов и результатов межбюджетного регулирования, не принимались во внимание обособленно, исходя из материалов экспертно-аналитического мероприятия.

Так, например, в рамках Отчёта 20-40 не были в полной мере использованы результаты отчёта о результатах параллельного контрольного мероприятия «Проверка формирования государственного долга Магаданской области, Забайкальского края и Хабаровского края в 2017–2020 годах» (проведённого с контрольно-счётными органами Магаданской области, Забайкальского края и Хабаровского края), утверждённого коллегией Счётной палаты Российской Федерации 28 сентября 2021 года, в отношении влияния на «финансовое состояние», подходы, условия и порядок мониторинга, контроля, реструктуризации соответствующих обязательств.

Аналогичным образом недостаточно, как представляется, учтены и иные факторы, трактуемые в Отчёте 20-40 в качестве «внешних», тем более по отдельным субъектам Российской Федерации, что представляло бы отнюдь не меньший интерес, чем объёмы и составе предложенных данных.

Например, в соответствии с данными, представленными Минфином России⁴, из 2 580,1 млрд рублей целевых межбюджетных трансфертов из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации, предусмотренных на 2022 год, по состоянию на конец мая текущего года кассовые расходы были произведены

¹ Страница 22 приложения 10.

² Страница 49 приложения 10.

³ А не «1 % налога на прибыль», как это указывается в Отчёте 20-40.

⁴ Письмо министра финансов Российской Федерации А. Г. Силуанова от 01.07.2022 г. № 01-04-04/06-63698.

только в отношении 816,1 млрд рублей. Аналогичные факты неоднократно подтверждались Счётной палатой при оценке исполнения федерального бюджета (как за год, так и за соответствующие кварталы отчётных периодов).

Эти данные, в том числе в отношении отдельных форм и видов целевых межбюджетных трансфертов, а также дотаций из федерального бюджета, могли бы существенно повысить качество результатов проведённого экспертно-аналитического мероприятия в случае их использования.

11. Комитет считает крайне важным и полезным направление работы Счётной палаты, связанное с системной оценкой, проверкой, выявлением проблем, ошибок, недочётов, связанных с государственным стратегическим планированием в целом.

В Отчёте 20-40 именно этому вопросу уделяется значительное внимание. Вместе с тем, проблема заключается в том, что соответствующий анализ и предмет исследования не связан непосредственно с целями и задачами проведённого экспертно-аналитического мероприятия, что не могло не отразиться и на итогах (выводах и предложениях) по результатам проведённой работы.

Например, в приложении 2 к Отчёту 20-40 на 60 страницах приводятся соответствующие данные в отношении анализа реализации мер по достижению целей и задач государственной политики регионального развития в части межбюджетных отношений. В то же время, исходя из содержания этого приложения, не представляется возможным сделать вывод о его непосредственном использовании в самом экспертно-аналитическом мероприятии. Большая часть этого приложения состоит из цитирования либо соответствующих документов (программ, планов и прочего) федерального уровня, при том, что в 4 колонке «Пояснения, примечания, комментарии» содержатся либо цитаты из соответствующих положений иных нормативных правовых актов, либо отмечается полное отсутствие содержания. Там же где пояснения (примечания, комментарии) представлены – имеются основания для критического к ним отношения.

Например, на странице 9 приложения 2 к Отчёту 20-40 в отношении мероприятия *«повышение доли дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности не менее чем до 40 процентов от всех межбюджетных трансфертов, поступающих в доходы бюджетов субъектов Российской Федерации и доли трансфертов, распределённых федеральным законом о бюджете – не менее чем до 90 процентов от общего объёма трансфертов»* указывается лишь на то, что *«проверка достижения значений показателя осуществлялась ежегодно Счётной палатой Российской Федерации в рамках контрольных мероприятий по исполнению федерального закона о федеральном бюджете»*. При этом в самом Отчёте 20-40 как раз указывается в качестве одного из препятствий повышения финансовой устойчивости консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации именно снижение (недостаточная доля) указанных дотаций в общем объёме ресурсов, направляемых из федерального бюджета в целях межбюджетного регулирования.

При описании Концепции повышения эффективности бюджетных расходов в 2014–2024 годах, утверждённой распоряжением Правительства Российской Федерации от 31.01.2019 г. № 117-р, пояснения, примечания и комментарии отсутствуют полностью, исходя из чего целесообразность использования и этих данных Счётной палатой является не вполне очевидной, особенно с учётом значительного объёма представленной информации в целом.

То же справедливо для иных элементов рассмотренной части Отчёта 20-40.

Комитет считает крайне важным, что на странице 19 приложения 2¹ обращается внимание на причины и обстоятельства, которые привели к отсутствию распределения значительной части межбюджетных трансфертов из федерального бюджета

¹ То же справедливо и в отношении других видов и форм межбюджетных трансфертов.

между бюджетами субъектов Федерации в рамках проекта федерального бюджета, внесённого в Государственную Думу. Допустимо, что подобные явления (воспроизведённые и в рамках бюджетного процесса по подготовке и рассмотрению проекта федерального бюджета на 2022–2024 годы) могут оказывать достаточно существенное влияние на предсказуемость и прозрачность межбюджетного регулирования, в том числе и в отношении исследуемой группы субъектов Федерации.

В то же время подобное явление не нашло содержательного рассмотрения ни в части описания в основном содержании Отчёта 20-40, ни в выводах, предложениях и рекомендациях.

Аналогичные замечания могут быть аргументированно сформулированы и в отношении прочих элементов данного приложения.

В целом, именно на основе оценки таблиц 1 и 2 приложения 2 к Отчёту 20-40, где приведены сведения о перечне федеральных законов, принятых в 2013–2018 годах¹, в соответствии с которыми внесены изменения в федеральные законы «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» и «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», можно продемонстрировать определённую автономность соответствующих данных относительно целей и задач экспертно-аналитического мероприятия.

К тому же основная содержательная часть этого материала состоит из цитат пояснительных записок и финансово-экономических обоснований к законопроектам, то есть даже не учитывает итоговое содержание принятых федеральных законов².

12. По мнению Комитета, именно недостаточная точность в постановке целей, формулировании задач, выборе методов и способов исследования привели к наблюдаемым итогам подготовки Отчёта 20-40.

Так, например, избыток утверждений и тезисов, схожих с далее цитируемым, при увеличении формального объёма материала сокращают его реальную содержательную ценность и эффективность: *«Финансовая устойчивость страны во многом определяется устойчивостью её регионов. Финансовая устойчивость регионального бюджета является одной из основных характеристик его финансового состояния в современных условиях»* (страница 12 Отчёта 20-40).

Счётная палата не дала достаточных объяснений и в части использованных методов анализа, кроме указаний на то, что применялись *«общенаучные методы»*, математические и статистические методы.

Представляется важным указать, что избыток отдельных сведений, материалов, графиков, расчётов и таблиц не компенсировал отсутствие определённости даже в отношении условий и параметров оценки «финансового состояния», тем более в «результате проводимой государственной политики регионального развития в части межбюджетных отношений».

Например, вопросы стимулирования органов государственной власти и органов местного самоуправления в рамках Отчёта 20-40 оценивались исходя из условий и параметров использования соответствующих «стимулирующих» межбюджетных трансфертов из федерального бюджета. При этом только непосредственно приведённые только в рамках рассмотренного экспертно-аналитического мероприятия сведения о масштабах, количестве, обоснованности и последствиях ежегодно изменяемых условий формирования и исполнения субнациональных бюджетов, влияния на социально-экономическое развитие, понимаемых в качестве «внешних факторов»,

¹ Пояснений о причинах выбора именно этого периода для оценки в Отчёте 20-40 не приведено.

² Отнюдь не всегда и не полностью соответствующих нормам законопроектов, внесённых в Государственную Думу.

дают основания для выводов о гораздо большем влиянии последних, нежели отдельные межбюджетные трансферты, в рамках которых обособление объективных от субъективных последствий проведения той или иной политики провести крайне затруднительно.

13. Основываясь на вышеприведённых положениях настоящего Доклада, Комитет вынужден отметить его недостаточную информативность, определённую и эргономичность, понимаемую как соотношение конкретных и полезных итогов проведения экспертно-аналитического мероприятия относительно затрат, понесённых на подготовку Отчёта 20-40, и возможность его непосредственного использования в законодательном процессе и работе над проектом федерального закона о федеральном бюджете на 2023 год и на плановый период 2024 и 2025 годов (учитывая приведённые раньше данные о 414 страницах материала). Ситуация тем более усугубляется, если принять во внимание, что Отчёт 20-40 касается показателей за период до 2020 года, что на сегодняшний день представляет только ретроспективный, академический интерес.

При наличии целого ряда потенциально интересных выводов и наблюдений, сведений о недостатках в части документов стратегического планирования, предложений по совершенствованию тех или иных форм и подходов в части межбюджетного регулирования, итоговое содержание выводов и предложений не позволяет составить однозначного мнения в отношении исследования.

При потенциально широком перечне вопросов, подлежащих анализу и проработке, ввиду отсутствия чётко сформулированных задач и методологии исследования в Отчёте 20-40 не обеспечена концентрация на приоритетных, наиболее важных темах, что особенно наглядно проявлено ввиду отказа (намеренного или формального) от учёта целого ряда инструментов и институтов государственной политики регионального развития.

Выбранная технология сравнения данных по отдельным регионам (например, Ивановской и Магаданской областей) в лучшем случае подтвердила несопоставимость полученных результатов исследования. Однако вместо уточнения критериев и порядка анализа, вплоть до изменения заданных границ группы «дотационности» от 20 до 40 процентов, в Отчёте 20-40 предложен метод, суть которого сводится к тому, что значительная часть субъектов Российской Федерации представляет из себя заведомые исключения, не могущие быть учтёнными в рамках общих правил или методик.

Комитет считает не вполне отвечающей задачам точности и адекватности проведённую работу в части регрессионного анализа, произвольности выбора показателей, приведения их в сопоставимый вид, параметры использования которых обоснованы недостаточно. К тому же учёт этих материалов в Отчёте 20-40 относительно ничтожен.

Учитывая изложенное и в целях повышения эффективности деятельности Счётной палаты по подготовке отчётов о реализации экспертно-аналитических мероприятий, Комитет считает важным рассмотреть возможность предварительного рассмотрения и утверждения коллегией Счётной палаты Российской Федерации при участии заинтересованных (профильных) комитетов Государственной Думы, представителей Правительства Российской Федерации, Совета Федерации целей, задач, методов исследования и ожидаемых результатов таких работ до непосредственного начала их осуществления.

**Доклад Комитета Государственной Думы по контролю
по информации о ходе разработки и предполагаемых сроках
принятия нормативных правовых актов, разработка и принятие
которых предусмотрены федеральными законами
(по состоянию на конец 2021 года)**

В соответствии со статьёй 6 Федерального закона «О парламентском контроле» от 07.05.2013 г. № 77-ФЗ Правительство Российской Федерации ежеквартально не позднее чем через тридцать дней со дня окончания квартала направляет в палаты Федерального Собрания Российской Федерации информацию о ходе разработки и предполагаемых сроках принятия нормативных правовых актов, разработка и принятие которых предусмотрены федеральными законами.

Комитет Государственной Думы по контролю (далее – Комитет) рассмотрел информацию о ходе разработки и предполагаемых сроках принятия нормативных правовых актов, разработка и принятие которых предусмотрены федеральными законами, принятыми в 2014–2021 годах (далее – Информация), представленную Правительством Российской Федерации письмом от 27.01.2022 г. № 677п-П14 с соблюдением установленных сроков, и провёл анализ и обработку соответствующих данных.

1. Согласно Информации, по состоянию на 31 декабря 2021 года не завершена разработка 913 нормативных правовых актов, в том числе в виде постановлений Правительства Российской Федерации, распоряжений Правительства Российской Федерации, приказов федеральных органов исполнительной власти, указаний Центрального банка Российской Федерации и прочих (далее – подзаконных актов).

Структура видов подзаконных актов приведена далее на графике.

Всего Правительством Российской Федерации (и Банком России в части подготовки соответствующих указаний, предусмотренных Федеральным законом от 27.12.2019 г. № 476-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон

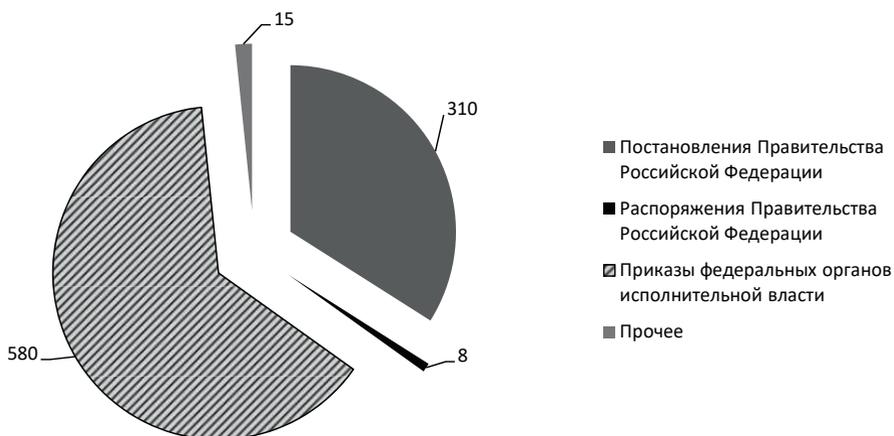


Рис. 1. Виды подзаконных актов, представленных в Информации

«Об электронной подписи» и статью 1 Федерального закона «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля») осуществляется подготовка соответствующих нормативных правовых актов, необходимых для реализации 136 федеральных законов (далее – подзаконные акты). При этом количество соответствующих нормативных правовых актов распределено по федеральным законам крайне неравномерно, что обусловлено как спецификой предмета законодательного регулирования, так и иными обстоятельствами.

Таблица 1. Основные федеральные законы, предусматривающие разработку подзаконных актов, которые не утверждены по состоянию на 31 декабря 2021 года

Федеральный закон	Кол-во подзаконных актов, необходимых для реализации федерального закона (в порядке убывания)	Доля от общего кол-ва подзаконных актов, необходимых для реализации федеральных законов, в %
Федеральный закон от 31.07.2020 г. № 248-ФЗ «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации»	188	20,6
Федеральный закон от 11.06.2021 г. № 170-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с принятием Федерального закона «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации»	131	14,3
Федеральный закон от 30.04.2021 г. № 127-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О физической культуре и спорте в Российской Федерации» и Федеральный закон «Об образовании в Российской Федерации»	38	4,2
Федеральный закон от 03.08.2018 г. № 342-ФЗ «О внесении изменений в Градостроительный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации»	28	3,1
Федеральный закон от 30.04.2021 г. № 120-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О государственной регистрации недвижимости» и отдельные законодательные акты Российской Федерации»	25	2,7
Федеральный закон от 02.07.2021 г. № 304-ФЗ «О внесении изменений в Лесной кодекс Российской Федерации и статьи 14 и 16 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»	21	2,3
Федеральный закон от 06.12.2021 г. № 390-ФЗ «О федеральном бюджете на 2022 год и на плановый период 2023 и 2024 годов»	21	2,3
Федеральный закон от 28.06.2021 г. № 219-ФЗ «О внесении изменений в Закон Российской Федерации «О занятости населения в Российской Федерации» и статью 21 Федерального закона «О социальной защите инвалидов в Российской Федерации»	20	2,2

Федеральный закон от 04.02.2021 г. № 3-ФЗ «О внесении изменений в Лесной кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации в части совершенствования правового регулирования лесных отношений»	19	2,1
Федеральный закон от 29.11.2021 г. № 384-ФЗ «О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации и установлении особенностей исполнения бюджетов бюджетной системы Российской Федерации в 2022 году»	16	1,8
Федеральный закон от 02.07.2021 г. № 360-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации»	15	1,6
Федеральный закон от 01.07.2021 г. № 235-ФЗ «О ратификации Протокола о внесении изменений в Договор о Евразийском экономическом союзе от 29 мая 2014 года (в части формирования общего электроэнергетического рынка Евразийского экономического союза)»	14	1,5
Федеральный закон от 02.07.2021 г. № 296-ФЗ «Об ограничении выбросов парниковых газов»	14	1,5
Федеральный закон от 20.04.2021 г. № 93-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «Об основах туристской деятельности в Российской Федерации» в части правового регулирования деятельности экскурсоводов (гидов), гидов-переводчиков и инструкторов-проводников»	13	1,4
Федеральный закон от 02.07.2021 г. № 337-ФЗ «О внесении изменений в статьи 2 и 6 Федерального закона «О государственном контроле за осуществлением международных автомобильных перевозок и об ответственности за нарушение порядка их выполнения» и Федеральный закон «Об организации регулярных перевозок пассажиров и багажа автомобильным транспортом и городским наземным электрическим транспортом в Российской Федерации и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации»	11	1,2
Федеральный закон от 02.07.2021 г. № 351-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации»	11	1,2
Федеральный закон от 02.07.2021 г. № 297-ФЗ «О самоходных машинах и других видах техники»	10	1,1
Федеральный закон от 02.07.2021 г. № 319-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О связи»	10	1,1
Прочие федеральные законы	308	33,7

Более 1/3 подзаконных актов (319 единиц) требуется для реализации двух основных федеральных законов, обеспечивающих реформу контрольной и надзорной деятельности, значение которой для улучшения делового климата сложно переоценить.

Без учёта подзаконных актов, необходимых для реализации указанной реформы, в соответствии с Информацией в среднем на один федеральный закон приходится 4,43 подзаконных акта, в то время как с учётом законодательства о реформе контрольно-надзорной деятельности их соотношение составляет 6,71 единиц из расчёта на один федеральный закон.

Вместе с тем даже с учётом данной корректировки можно утверждать о достаточно значительном количестве подзаконных актов, применение которых не только не способствует росту законодательных норм «прямого действия», но и в целом выступает ограничением для уже принятых законодательных решений в связи с задержками в подготовке соответствующих постановлений, распоряжений и приказов федеральных органов исполнительной власти.

Определённая концентрация не утверждённых подзаконных актов обнаруживается в нескольких федеральных законах, которыми вносятся изменения в один (кодифицированный) закон. Так, например, всего для реализации положений Бюджетного кодекса Российской Федерации необходимо принятие 23 подзаконных актов, суммарное количество которых образовано в рамках Федерального закона от 29.11.2021 г. № 384-ФЗ «О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации и установлении особенностей исполнения бюджетов бюджетной системы Российской Федерации в 2022 году» (16 подзаконных актов), Федерального закона от 01.07.2021 г. № 244-ФЗ «О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации и о приостановлении действия пункта 4 статьи 242¹⁷ Бюджетного кодекса Российской Федерации» (5 подзаконных актов) и Федерального закона от 02.08.2019 г. № 278-ФЗ «О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации в целях совершенствования правового регулирования отношений в сфере государственных (муниципальных) заимствований, управления государственным (муниципальным) долгом и государственными финансовыми активами Российской Федерации и признании утратившим силу Федерального закона «Об особенностях эмиссии и обращения государственных и муниципальных ценных бумаг» (2 подзаконных акта).

Аналогичная ситуация справедлива для Лесного кодекса Российской Федерации, общее количество подзаконных актов, необходимых для реализации 4 федеральных законов, составляет 50 единиц. В отношении 3 федеральных законов, вносящих изменения в Градостроительный кодекс Российской Федерации, необходимо утвердить суммарно 36 подзаконных актов.

2. Для оценки эффективности деятельности федеральных органов исполнительной власти по своевременной подготовке подзаконных актов целесообразно учитывать не только сроки, определяемые в основном в соответствующих поручениях Правительства Российской Федерации, но и дату возникновения такой необходимости – даты принятия федеральных законов.

Таблица 2. Сведения о распределении подзаконных актов по федеральным законам по дате их (законов) принятия

Показатель	Год принятия федерального закона							
	2021	2020	2019	2018	2017	2016	2015	2014
Количество подзаконных актов	619	238	9	38	2	3	3	1
Количество федеральных законов	93	24	6	7	2	1	2	1

Источник: Информация

Этот анализ целесообразен в рамках определения достаточности времени для разработки, согласования и принятия соответствующих подзаконных актов.

Так, несмотря на то, что подавляющая часть подзаконных актов должна быть принята во исполнение федеральных законов 2021 и 2020 годов, 56 подзаконных актов до сих пор не утверждены по законодательным решениям более ранних периодов (19 федеральных законов в период с 2014 по 2019 год).

Исходя из этого, на протяжении нескольких лет соответствующие положения федеральных законов, обязательных к исполнению на территории всей Российской Федерации, не могли быть реализованы и остаются такими по состоянию на конец 2021 года.

Комитет полагает, что данные обстоятельства требуют дополнительного изучения в рамках процедур парламентского контроля, в том числе путём оперативной разработки и рассмотрения необходимых изменений в законодательство.

Например, в соответствии с Информацией постановление Правительства Российской Федерации «Об утверждении Порядка выдачи специального разрешения на перевозку грузов повышенной опасности внутренним водным и железнодорожным транспортом (включая Перечень видов грузов повышенной опасности) и Порядка выдачи специальных разрешений на перевозку грузов повышенной опасности в портах, расположенных на внутренних водных путях», предусмотренное положениями Федерального закона от 03.02.2014 г. № 15-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросам обеспечения транспортной безопасности» остаётся непринятым. При этом поручения Правительства Российской Федерации о его (постановления) разработке принимались неоднократно (от 12.03.2014 г. № 1375п-П9 пункт 1.16, от 18.07.2020 г. № ММ-П43-7974, от 14.09.2020 г. № ДГ-П43-11066).

В представленных пояснениях (Информация) указано, что «Разработка проекта акта приостановлена до принятия федерального закона «О внесении изменений в статьи 1 и 9 Федерального закона «О транспортной безопасности» и признании утратившими силу отдельных положений законодательных актов Российской Федерации. Проект федерального закона внесён в Государственную Думу (№ 1184279-7)».

Вместе с тем указанный законопроект (О внесении изменений в Федеральный закон «О транспортной безопасности» и признании утратившими силу отдельных положений законодательных актов Российской Федерации (о перевозке и перевалке грузов повышенной опасности)) был внесён Правительством Российской Федерации в Государственную Думу только 1 июня 2021 года и до сих пор остаётся не рассмотренным в первом чтении. Вследствие этого на протяжении восьми лет ситуация остаётся неизменной и не может быть решена в сжатые сроки.

Аналогичный вопрос может возникнуть и в отношении Федерального закона от 02.08.2019 г. № 278-ФЗ «О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации в целях совершенствования правового регулирования отношений в сфере государственных (муниципальных) заимствований, управления государственным (муниципальным) долгом и государственными финансовыми активами Российской Федерации и признании утратившим силу Федерального закона «Об особенностях эмиссии и обращения государственных

и муниципальных ценных бумаг», проект постановления Правительства Российской Федерации во исполнение которого (о внесении изменений в постановление Правительства Российской Федерации от 30.06.2004 г. № 329 «О Министерстве финансов Российской Федерации») до сих пор не утверждён. К тому же по данному вопросу было дано три поручения Правительства Российской Федерации (два из которых не были выполнены), а уточнённый срок ожидаемого принятия этого нормативного правового акта определён 31 марта 2023 года.

Подобные факты обнаруживаются и в отношении иных федеральных законов прошлых лет, не обеспеченных необходимыми подзаконными актами.

3. Особого внимания с точки зрения оперативности подготовки подзаконных актов заслуживают проекты постановлений и распоряжений Правительства Российской Федерации, принимаемых в соответствии с федеральными законами о федеральном бюджете, о бюджете Пенсионного фонда Российской Федерации, о бюджете Федерального фонда обязательного медицинского страхования и Фонда социального страхования Российской Федерации на 2022 год и на плановый период 2023 и 2024 годов.

По мнению Комитета, вопрос об установлении сроков принятия подзаконных актов, необходимых для исполнения федерального бюджета на очередной финансовый год и на соответствующий период, нуждается в дополнительном рассмотрении.

Так, при прочих равных условиях принятие соответствующих подзаконных актов после начала финансового года объективно сужает возможности по своевременному и эффективному использованию соответствующих финансовых ресурсов. Особую актуальность данной проблемы следует отметить в отношении подзаконных актов, регулирующих правила предоставления субсидий бюджетам субъектов Российской Федерации, ряд из которых (например, тех, где ответственным за разработку определён Ростуризм, Минэнерго России), как следует из Информации, не был утверждён по состоянию на 31 декабря 2021 года. За счёт этого органы государственной власти субъектов Российской Федерации были неоправданно ограничены в своих правах на получение данных бюджетных ассигнований по причине отсутствия правил.

Вследствие этого создаются предпосылки вне объективных причин к меньшей результативности исполнения федерального бюджета в 2022 году.

4. Вопрос о соблюдении установленных сроков принятия подзаконных актов нуждается в дополнительном рассмотрении с точки зрения его обоснованности.

В соответствии со сложившейся практикой конкретную дату разработки соответствующего нормативного правового акта определяет Правительство Российской Федерации. Например, срок подготовки приказа МЧС России «Об определении формы, сроков и порядка предоставления информации, формируемой системой обеспечения вызова экстренных оперативных служб по единому номеру «112» (во исполнение Федерального закона от 30.12.2020 г. № 488-ФЗ «Об обеспечении вызова экстренных оперативных служб по единому номеру «112» и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации») поручением Правительства Российской Федерации от 16.02.2021 г. № 1437п-П10 был установлен на 29 октября 2021 года (спустя почти год после принятия законодательного решения). К тому же, в соответствии с данными Информации, данный приказ не утверждён по состоянию на 31 декабря 2021 года.

Таблица 3. Сведения о подготовке подзаконных актов, необходимых для реализации федеральных законов о федеральном бюджете и бюджетах государственных внебюджетных фондов на 2022–2024 гг.

Предполагаемое наименование проекта постановления (или распоряжения) Правительства Российской Федерации	Поручение о разработке проекта акта	Срок исполнения поручения	Ответственный федеральный орган исполнительной власти	Предполагаемый срок принятия акта
1. Федеральный закон от 06.12.2021 г. № 390-ФЗ «О федеральном бюджете на 2022 год и на плановый период 2023 и 2024 годов»				
Об утверждении Правил предоставления субсидий из федерального бюджета на компенсацию части затрат на реализацию проектов в сфере технологий производства, транспортировки и хранения водорода для крупных экспортно ориентированных проектов	от 25.10.2021 г. № 11369п-П13 пункт 11 плана-графика от 10.12.2021 № ДГ-П51-18141	19.12.2021 22.02.2022	Минэнерго России	10.03.2022
Об утверждении Правил предоставления и распределения субсидий из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации в целях финансирования расходов обязательств субъектов Российской Федерации, возникающих при развитии зарядной инфраструктуры для электромобилей	от 25.10.2021 г. № 11369п-П13 пункт 12 плана-графика от 10.12.2021 № ДГ-П51-18156	19.12.2021 31.01.2022	Минэнерго России	15.02.2022
Об утверждении Правил предоставления субсидий из федерального бюджета на создание космических аппаратов для высокоэлитической системы обеспечения широкополосного спутникового доступа к информационно-телекоммуникационной сети	от 25.10.2021 г. № 11369п-П13 пункт 22 плана-графика	19.12.2021	Минцифры России	31.12.2021
Об утверждении Правил предоставления из федерального бюджета субсидии на возмещение фактически понесённых затрат в связи с выполнением работ по содержанию запасного пункта управления	от 25.10.2021 г. № 11369п-П13 пункт 28 плана-графика от 05.12.2021 г. № ДГ-П39-1763	31.03.2022	Минцифры России	15.04.2022
Об утверждении Правил предоставления из федерального бюджета субсидий обществу с ограниченной ответственностью	от 25.10.2021 г. № 11369п-П13 пункт 34 плана-графика	19.12.2021	Минцифры России	31.12.2021
О внесении изменений в Государственную программу развития сельского хозяйства и регулирования рынков сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия, утверждённую постановлением Правительства Российской Федерации от 14.07.2012 г. № 717	от 25.10.2021 г. № 11369п-П13 пункт 59 плана-графика от 29.12.2021 г. № ДГ-П11-19674	19.12.2021	Минсельхоз России	31.03.2022

О внесении изменений в Государственную программу развития сельского хозяйства и регулирования рынков сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия, утвержденную постановлением Правительства Российской Федерации от 14.07.2012 г. № 717	от 25.10.2021 г. № 11369п-П13 пункт 60 плана-графика от 29.12.2021 г. № ДГ-П11-19674	19.12.2021	Минсельхоз России	31.03.2022
О внесении изменений в Государственную программу развития сельского хозяйства и регулирования рынков сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия, утвержденную постановлением Правительства Российской Федерации от 14.07.2012 г. № 717	от 25.10.2021 г. № 11369п-П13 пункт 65 плана-графика от 29.12.2021 г. № ДГ-П11-19674	19.12.2021	Минсельхоз России	31.03.2022
Об увеличении уставного капитала открытого акционерного общества	от 25.10.2021 г. № 11369п-П13 пункт 74 плана-графика	28.02.2022	Минтранс России	15.03.2022
О внесении изменений в устав открытого акционерного общества	от 25.10.2021 г. № 11369п-П13 пункт 75 плана-графика	28.02.2022	Минтранс России	15.03.2022
Об утверждении Правил предоставления субсидии из федерального бюджета автономной некоммерческой организации	от 25.10.2021 г. № 11369п-П13 пункт 84 плана-графика от 23.12.2021 г. № ММ-П13-19129	09.02.2022	Минэкономразвития России	24.02.2022
Об утверждении Правил предоставления субсидии из федерального бюджета акционерному обществу	от 25.10.2021 г. № 11369п-П13 пункт 85 плана-графика от 23.12.2021 г. № ММ-П13-19129	16.01.2022	Минэкономразвития России	31.01.2022
Об утверждении Правил предоставления и распределения субсидий бюджетам субъектов Российской Федерации из федерального бюджета на достижение результатов национального проекта	от 25.10.2021 г. № 11369п-П13 пункт 87 плана-графика	30.06.2022	Минэкономразвития России	15.07.2022
Об утверждении коэффициента индексации выплат, пособий и компенсаций в 2022 году	от 25.10.2021 г. № 11369п-П13 пункт 104 плана-графика	14.01.2022	Минтруд России	29.01.2022
О повышении размеров должностных окладов работников федеральных государственных органов, замещающих должности, не являющиеся должностями федеральной государственной гражданской службы	от 25.10.2021 г. № 11369п-П13 пункт 107 плана-графика	01.09.2022	Минтруд России	16.09.2022

О распределении иных межбюджетных трансфертов, предоставляемых в 2022 году из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации в целях софинансирования расходных обязательств субъектов Российской Федерации, возникающих при реализации пилотного проекта по вовлечению частных медицинских организаций в оказание медико-социальных услуг лицам в возрасте 65 лет и старше, являющимся гражданами Российской Федерации, в том числе проживающим в сельской местности	от 25.10.2021 г. № 11369п-П13 пункт 108 плана-графика	20.01.2022	Минтруд России	04.02.2022
Об утверждении Правил предоставления субсидии из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации на организацию и проведение событийных мероприятий в целях стимулирования внутренних и въездных туристских потоков	от 25.10.2021 г. № 11369п-П13 пункт 110 плана-графика	19.12.2021	Ростуризм	31.12.2021
Об утверждении Правил предоставления субсидий из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации на обустройство пляжей на морских побережьях и пресных водоёмах, формирование локальных точек притяжения в деревнях, сёлах, городках, поддержку доработки существующих и создаваемых национальных брендовых туристических маршрутов (формирование дополнительных точек притяжения, санитарных зон, навигации, другой необходимой инфраструктуры и т. д.)	от 25.10.2021 г. № 11369п-П13 пункт 112 плана-графика	19.12.2021	Ростуризм	31.12.2021
Об утверждении Правил предоставления субсидий из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации на осуществление грантовой поддержки общественных инициатив, направленных на создание модальных некапитальных средств размещения (кемпинги и автокемпинги)	от 25.10.2021 г. № 11369п-П13 пункт 113 плана-графика	19.12.2021	Ростуризм	31.12.2021
Об утверждении Правил предоставления субсидий из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации на грантовую поддержку общественных и предпринимательских инициатив, направленных на развитие внутреннего и въездного туризма	от 25.10.2021 г. № 11369п-П13 пункт 114 плана-графика	19.12.2021	Ростуризм	31.12.2021
О повышении денежного довольствия военнослужащих и сотрудников некоторых федеральных органов исполнительной власти	от 25.10.2021 г. № 11369п-П13 пункт 116 плана-графика	30.09.2022	Минобороны России	15.10.2022
2. Федеральный закон от 06.12.2021 г. № 391-ФЗ «О бюджете Пенсионного фонда Российской Федерации на 2022 год и на плановый период 2023 и 2024 годов»				

Об утверждении коэффициента индексации с 1 апреля 2022 года социальных пенсий	от 07.10.2021 г. № 10683п-П45 пункт 1 плана-графика	15.03.2022	Минтруд России	31.03.2022
Об утверждении индекса роста среднемесячной заработной платы в Российской Федерации за 2021 год	от 07.10.2021 г. № 10683п-П45 пункт 2 плана-графика	12.04.2022	Минтруд России	27.04.2022
3. Федеральный закон от 06.12.2021 г. № 392-ФЗ «О бюджете Федерального фонда обязательного медицинского страхования на 2022 год и на плановый период 2023 и 2024 годов»				
О внесении изменений в приказ Министерства здравоохранения Российской Федерации от 07.07.2020 г. № 682н «Об утверждении порядка и условий осуществления денежных выплат стимулирующего характера медицинским работникам за выявление онкологических заболеваний в ходе проведения диспансеризации и профилактических медицинских осмотров населения*	от 20.12.2021 г. № 13920п-П12 пункт 2 плана-графика	01.02.2022	Минздрав России	01.02.2022
4. Федеральный закон от 06.12.2021 г. № 393-ФЗ «О бюджете Фонда социального страхования Российской Федерации на 2022 год и на плановый период 2023 и 2024 годов»				
Об утверждении Правил предоставления в 2022 году бюджету Фонда социального страхования Российской Федерации межбюджетных трансфертов из федерального бюджета на предоставление инвалидам технических средств реабилитации и услуг, обеспечение отдельных категорий граждан из числа ветеранов протезами (кроме зубных протезов), протезно-ортопедическими изделиями, услугами, включая расходы на осуществление указанных полномочий**	от 07.10.2021 г. № 10683п-П45 пункт 5 плана-графика	28.02.2022	Минтруд России	28.02.2022

* В форме приказа федерального органа исполнительной власти.

** В форме указа Президента Российской Федерации.

Комитет считает важным отметить, что даже в этих условиях неопределённости установления сроков разработки подзаконных актов Правительство Российской Федерации обладает полномочиями и активно их использует в части продления, переноса контрольных дат. В частности, сроки подготовки постановления Правительства Российской Федерации «Об утверждении Положения об охранной зоне тепловых сетей» (Федеральный закон от 03.08.2018 г. № 342-ФЗ «О внесении изменений в Градостроительный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации») устанавливались четырежды:

1) 28.02.2019 г. поручением Правительства Российской Федерации от 24.01.2019 г. № 903п-П9 пункт 76;

2) 15.09.2020 г. поручением Правительства Российской Федерации от 18.07.2020 г. № ММ-П43-7974;

3) 01.05.2020 г. поручением Правительства Российской Федерации от 12.09.2020 г. № ММ-П16-10982;

4) наконец, поручением Правительства Российской Федерации от 29.04.2021 г. № ДГ-П49-5518 было установлено, что срок принятия подзаконного акта определяется как четырёхмесячный период после «внесения изменений в законодательство».

Непосредственно исходя из сведений Информации, срок разработки (утверждения) подзаконных актов был изменён (увеличен) по 100 требуемым нормативным правовым актам.

Учитывая изложенное, реальные возможности парламентского контроля в части соблюдения сроков утверждения подзаконных актов объективно ограничены односторонним порядком определения конкретных дат подготовки этих нормативных правовых актов и их (сроков) изменения. Комитет специально отмечает, что, как правило, перенос сроков утверждения подзаконных актов соответствующими поручениями Правительства Российской Федерации не подразумевает согласование данного решения с соответствующими профильными комитетами Государственной Думы, включая и обоснование необходимости принятия таких решений. Фактически в данном случае Правительством Российской Федерации в одностороннем порядке определяются сроки, когда конкретная норма законодательства (реализуемая при условии утверждения соответствующего подзаконного акта) должна вступать в силу.

Таблица 4. Обобщённые данные о ходе разработки подзаконных актов

Показатель	Требуется принятие другого законодательного решения	Разрабатывается	Направлен на согласование
Количество подзаконных актов, единиц	40	783	90

Как видно из таблицы, по значительному количеству подзаконных актов в качестве причины их отсутствия¹ использованы в том или ином виде аргументы, предлагающие рассматривать в качестве необходимого и достаточного основания для нарушения сроков утверждения соответствующего нормативного правового акта «недостатки законодательства», что может быть рассмотрено и в качестве косвенного упрека Государственной Думе.

¹ То есть утверждения в установленные сроки.

Комитет также считает необходимым обратить специальное внимание на такой статус подзаконного акта, как направление на согласование, проработка в Аппарате Правительства Российской Федерации или, например, регистрация (приказа) в Министерстве юстиции Российской Федерации. Исходя из конечной цели парламентского контроля в части принятия подзаконных актов и начала их действия, представляется допустимым оценивать и эту стадию в качестве предварительной.

5. В целях формирования оценки масштабов нарушения сроков подготовки и утверждения подзаконных актов Комитет по каждому из таких проектов нормативных правовых актов оценил разницу (в днях) между 31 декабря 2021 года (отчётная дата) и датой, в соответствии с которой соответствующим поручением Правительства Российской Федерации был установлен срок подготовки нормативного правового акта.

Подзаконные акты, срок подготовки которых не наступил или же их отсутствие разъяснялось (в Информации) необходимостью принятия изменений в законодательство, в данной оценке не учитывались.

Таблица 5. Оценка нарушения сроков подготовки подзаконных актов, установленных решениями (поручениями) Правительства Российской Федерации (в днях)

Предполагаемое наименование подзаконного акта	Срок исполнения поручения	Ответственный ФОИВ*	Дней задержки**
О признании утратившим силу приказа Минкультуры России от 31.07.2007 г. № 1182	30.04.2020	Минкультуры России	610
О внесении изменений в некоторые акты Правительства Российской Федерации по вопросам предоставления коммунальных услуг и содержания общего имущества в многоквартирном доме	15.09.2020	Минстрой России	472
О возмещении убытков собственникам земельных участков, землепользователям, землевладельцам и арендаторам земельных участков, правообладателям расположенных на земельных участках объектов недвижимости	15.09.2020	Росреестр	472
Об утверждении Перечня видов социально-экономической деятельности хозяйствующих субъектов, подлежащих согласованию с федеральными органами исполнительной власти, в ведении которых находятся национальные парки, и о Порядке такого согласования	31.05.2021	Минприроды России, Минэкономразвития России	214
О внесении изменений в постановление Правительства Российской Федерации от 19.02.1996 г. № 156 «О Порядке выдачи разрешений (распорядительных лицензий) на оборот диких животных, принадлежащих к видам, занесённым в Красную книгу Российской Федерации»	01.06.2021	Минприроды России, Минэкономразвития России, Минфин России	213

Предполагаемое наименование подзаконного акта	Срок исполнения поручения	Ответственный ФОИВ*	Дней задержки**
О порядке функционирования информационной системы «Одно окно» в сфере внешнеторговой деятельности	30.06.2021	Минфин России	184
Об утверждении Правил заключения, изменения, прекращения действия соглашений о защите и поощрении капиталовложений, ведения реестра соглашений о защите и поощрении капиталовложений	15.08.2021	Минэкономразвития России	138
Об утверждении порядка, предмета и сроков проведения оценки соответствия заявителя лицензионным требованиям и (или) обязательным требованиям в рамках предоставления органом исполнительной власти субъекта Российской Федерации государственной услуги по лицензированию розничной продажи алкогольной продукции	31.08.2021	Минфин России	122
Об установлении порядка и условий предоставления из федерального бюджета средств, поступивших в счёт уплаты экологического сбора, на обеспечение утилизации отходов от использования товаров индивидуальными предпринимателями, юридическими лицами, осуществляющими утилизацию отходов от использования товаров, а также на строительство, реконструкцию объектов капитального строительства, возведение некапитальных строений (сооружений), которые необходимы для осуществления деятельности в области обращения с отходами, их модернизацию и обустройство мест (площадок) накопления отходов	20.09.2021	Минприроды России	102
О внесении изменений в Правила разработки, утверждения и корректировки федеральной схемы обращения с твёрдыми коммунальными отходами, утверждённые постановлением Правительства Российской Федерации от 25.12.2019 г. № 1814	20.09.2021	Минприроды России	102
Прочие подзаконные акты	-	-	6 188

* Федеральный орган исполнительной власти.

** По состоянию на 31 декабря 2021 года.

Общее количество времени, превышенное по состоянию на 31 декабря 2021 года относительно сроков, установленных поручениями Правительства Российской Федерации, составляет 8 817 дней, или более 24 лет, по 169 нормативным правовым актам.

При прочих равных условиях Комитет полагает, что даже разовое несоблюдение федеральными органами исполнительной власти сроков подготовки подзаконных актов заслуживает оценки Государственной Думы исходя из приоритета норм прямого действия над подзаконными актами. В отдельных случаях, особенно если

делегирование соответствующих полномочий органам исполнительной власти объективно необходимо, представляется, особенно с учётом результатов оценки Информации, целесообразным обеспечить (в рамках организации работы Государственной Думы) распространение ответственности за своевременность, качество, содержание и результаты применения подзаконных актов профильных комитетов Государственной Думы.

Важно отметить, что риски дальнейшего увеличения сроков невыполнения поручений Правительства Российской Федерации существенно возрастают в первом квартале 2022 года: согласно Информации, в период с января по март текущего года должны быть подготовлены более 400 нормативных правовых актов.

6. Комитет полагает целесообразным оценить представленную Правительством Российской Федерации информацию в том числе с точки зрения распределения ответственности по соответствующим федеральным органам исполнительной власти, непосредственно (без участия прочих соисполнителей) отвечающих за своевременную и качественную подготовку подзаконных актов.

Например, Министерство здравоохранения Российской Федерации является ответственным исполнителем по 46, Минэкономразвития России по 37, а Минэнерго России – по 26 подзаконным актам, МВД России – по 23 подзаконным актам, Ростуризм – по 21 нормативному правовому акту, а количество подзаконных актов в отношении Минстроя России составляет 15.

Вместе с тем данный способ оценки хода и техники подготовки и утверждения подзаконных актов представляется недостаточно доказательным и демонстративным, исходя из того, что солидарную ответственность как за распределение соответствующих функций и полномочий, так и за сроки и условия их выполнения несёт Правительство Российской Федерации.

Данные о концентрации подзаконных актов, сроки подготовки которых не соблюдены, а время задержки по состоянию на 31 декабря 2021 года составляет более 10 дней, приведены в таблице.

Таблица 6. Сведения о количестве подзаконных актов, сроки подготовки которых нарушены

Федеральный орган исполнительной власти, отвечающий за подготовку подзаконных актов	Кол-во подзаконных актов, сроки подготовки которых нарушены
Минприроды России*	32
Минздрав России	19
Минфин России	19
Минцифры России	11
Минсельхоз России	7
Минтранс России	7
Минэкономразвития России	7
Росреестр	6
Ростуризм	6
Минпромторг России	3
Роспотребнадзор	3
Минкультуры России*	2
Минстрой России	2
Росздравнадзор	2
Росрыболовство	2

Федеральный орган исполнительной власти, отвечающий за подготовку подзаконных актов	Кол-во подзаконных актов, сроки подготовки которых нарушены
Госкорпорация «Роскосмос»	1
Казначейство России	1
МИД России	1
Минобороны России	1
Минобрнауки России	1
МЧС России	1
Роскомнадзор	1
Росприроднадзор	1
Россельхознадзор	1
Ростехнадзор	1
Следственный комитет Российской Федерации	1

* В том числе по подзаконным актам, подготавливаемым совместно с другими ведомствами.

Учитывая выявленные масштабы нарушения сроков разработки и утверждения подзаконных актов, представляется целесообразным учесть эту информацию при подготовке позиции Государственной Думы в рамках «правительственных часов», а также обеспечить включение рекомендаций министерствам и ведомствам о необходимости своевременного принятия нормативных правовых актов в соответствующие проекты постановлений Государственной Думы.

7. Комитет оценивает уровень работы Правительства Российской Федерации по подготовке подзаконных актов как недостаточный, что является значимым фактором, определяющим уровень и действенность законодательного регулирования и правоприменительной практики.

При этом следует учесть, что по имеющимся сведениям профильные комитеты в недостаточной мере реализуют полномочия, предусмотренные статьёй 143¹ Регламента Государственной Думы, включая подготовку и направление предложений по результатам ежеквартальной оценки хода подготовки подзаконных актов в Правительство Российской Федерации, проведение оценки полноты регулирования соответствующих правоотношений, подготовку и внесение на рассмотрение палаты проекта постановления Государственной Думы по вопросу соблюдения Правительством Российской Федерации сроков принятия нормативных правовых актов, разработка и принятие которых предусмотрены федеральными законами.

**Доклад Комитета Государственной Думы по контролю
по информации о ходе разработки и предполагаемых сроках
принятия нормативных правовых актов, разработка и принятие
которых предусмотрены федеральными законами
(по состоянию на конец I квартала 2022 года)**

В соответствии со статьёй 6 Федерального закона «О парламентском контроле» от 07.05.2013 г. № 77-ФЗ Правительство Российской Федерации ежеквартально не позднее чем через тридцать дней со дня окончания квартала направляет в палаты Федерального Собрания Российской Федерации информацию о ходе разработки и предполагаемых сроках принятия нормативных правовых актов, разработка и принятие которых предусмотрены федеральными законами.

Комитет Государственной Думы по контролю (далее – Комитет) рассмотрел информацию о ходе разработки и предполагаемых сроках принятия нормативных правовых актов, разработка и принятие которых предусмотрены федеральными законами, принятыми в 2014–2022 годах (далее – Информация I-2022), представленную Правительством Российской Федерации письмом от 28.04.2022 г. № 4433п-П14 с соблюдением установленных сроков, и провёл анализ и обработку соответствующих данных.

1. Согласно Информации I-2022, по состоянию на 31 марта 2022 года не завершена разработка 603 нормативных правовых актов, в том числе в виде постановлений Правительства Российской Федерации, распоряжений Правительства Российской Федерации, приказов федеральных органов исполнительной власти и иных нормативных правовых актов (далее – подзаконных актов).

По сравнению с предшествующими отчётными данными Правительства Российской Федерации по состоянию на 31 декабря 2021 года (далее – Информация 2021) количество соответствующих нормативных правовых актов сократилось практически на 1/3¹. Структура видов подзаконных актов приведена далее на графике.

Важно учесть, что, несмотря на общее сокращение количества подзаконных актов, основная часть приходится на ведомственные решения (приказы). В то же время количество постановлений Правительства Российской Федерации, разработка и утверждение которых необходимы для реализации соответствующих федеральных законов, остаётся в целом относительно стабильным.

2. Общее количество федеральных законов, во исполнение которых должны быть разработаны и утверждены подзаконные акты в соответствии с Информацией I-2022, достигло значения 142 единиц (законов).

При этом количество федеральных законов, учтённых в Информации 2021, сократилось почти на 1/3 (до 87 единиц), но законодательные решения, принятые в конце 2021 года и в начале 2022 года, предусматривающие необходимость разработки и утверждения подзаконных актов, определены в размере 55 федеральных законов. В итоге количество законов, для выполнения которых требуются подзаконные акты, за последний квартал выросло.

¹ Как будет показано далее – преимущественно за счёт отдельных федеральных законов, предусматривающих разработку именно ведомственных решений (приказов).

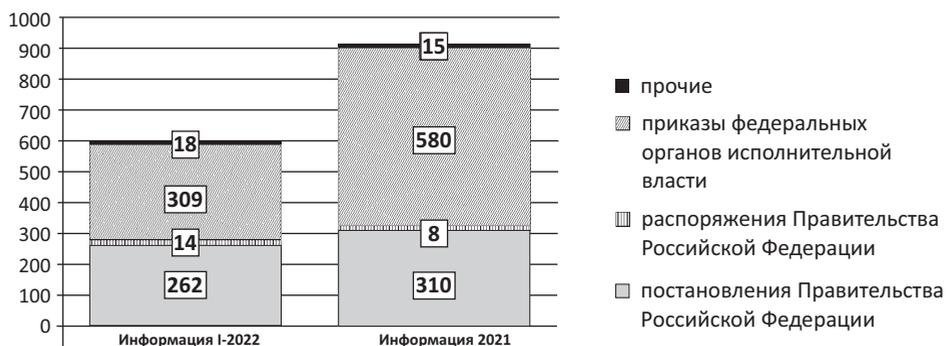


Рис. 1. Виды подзаконных актов за два последних отчетных периода

Таблица 1. Общие сведения о составе федеральных законов и подзаконных актов, необходимых для их реализации

Показатель	Кол-во федеральных законов	Кол-во подзаконных актов
ВСЕГО	142	613
<i>В том числе: учтённых в Информации 2021</i>	<i>87</i>	<i>322</i>
из них:		
Федеральный закон от 03.08.2018 г. № 342-ФЗ «О внесении изменений в Градостроительный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации»	1	28
Федеральный закон от 30.04.2021 г. № 127-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О физической культуре и спорте в Российской Федерации» и Федеральный закон «Об образовании в Российской Федерации»	-/-	17
Федеральный закон от 01.07.2021 г. № 235-ФЗ «О ратификации Протокола о внесении изменений в Договор о Евразийском экономическом союзе от 29 мая 2014 года (в части формирования общего электроэнергетического рынка Евразийского экономического союза)»	-/-	14
Федеральный закон от 02.07.2021 г. № 304-ФЗ «О внесении изменений в Лесной кодекс Российской Федерации и статьи 14 и 16 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»	-/-	12
Федеральный закон от 02.07.2021 г. № 337-ФЗ «О внесении изменений в статьи 2 и 6 Федерального закона «О государственном контроле за осуществлением международных автомобильных перевозок и об ответственности за нарушение порядка их выполнения» и Федеральный закон «Об организации регулярных перевозок пассажиров и багажа автомобильным транспортом и городским наземным электрическим транспортом в Российской Федерации и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации»	-/-	10

Федеральный закон от 20.04.2021 г. № 93-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «Об основах туристской деятельности в Российской Федерации» в части правового регулирования деятельности экскурсоводов (гидов), гидов-переводчиков и инструкторов-проводников»	-/-	10
В том числе: по «новым» федеральным законам*, приведённым в Информации I-2022	55	291
из них:		
Федеральный закон от 30.12.2021 г. № 454-ФЗ «О семеноводстве»	1	31
Федеральный закон от 21.12.2021 г. № 414-ФЗ «Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации»	-/-	27
Федеральный закон от 21.12.2021 г. № 417-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации»	-/-	27
Федеральный закон от 30.12.2021 г. № 446-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «Об охране окружающей среды» и отдельные законодательные акты Российской Федерации»	-/-	17
Федеральный закон от 06.03.2022 г. № 39-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации»	-/-	14
Федеральный закон от 30.12.2021 г. № 488-ФЗ «О внесении изменений в Воздушный кодекс Российской Федерации»	-/-	12
Федеральный закон от 30.12.2021 г. № 477-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации»	-/-	11
Федеральный закон от 30.12.2021 г. № 485-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О социальных гарантиях сотрудникам органов внутренних дел Российской Федерации» и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации»	-/-	10

* Учтённым после завершения отчётного периода за 2021 год.

Приведённые данные свидетельствуют, что значительная часть федеральных законов остаётся по факту нереализуемой в течение наблюдаемого периода и более того¹.

Исходя из усреднённых показателей, которые могут использоваться для общей оценки уровня норм прямого действия в принимаемых федеральных законах, можно определить в соответствии с Информацией I-2022, что в целом на 1 федеральный закон необходимо разрабатывать порядка 4,3 нормативных правовых акта. Представляется, что данная величина избыточна и не вполне оправдана.

При этом вновь принятые федеральные законы в период с завершения 2021 года и за первый квартал 2022 года также требуют разработки и утверждения значительного количества нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти. Тем самым конкретное содержание, условия и порядок реализации норм соответствующих федеральных законов остаётся не только недостаточно

¹ См. далее сведения о подзаконных актах, требуемых для реализации ряда федеральных законов, принятых 5 и более лет назад.

определённым вплоть до утверждения необходимых подзаконных актов, но и, учитывая ранее выявленные и обнаруженные в Информации I-2022 факты нарушения сроков подготовки соответствующих постановлений, распоряжений и приказов, сама дата принятия указанных решений не может быть гарантирована.

3. Как и в предшествующие периоды, в том числе в рамках сопоставления с Информацией 2021, представляется необходимым указать, что сами сроки разработки и утверждения подзаконных актов недостаточно урегулированы действующим законодательством.

В частности, по значительному количеству федеральных законов решения Правительства Российской Федерации по срокам подготовки указанных решений изменялись многократно; в отдельных случаях – 4 и более раз, притом что в соответствии с Информацией I-2022 объективных обстоятельств для таких решений (в силу необходимости изменения иных норм федеральных законов) не указано.

Таблица 2. Отдельные сведения о решениях Правительства Российской Федерации, изменяющих сроки разработки и утверждения подзаконных актов¹

Предполагаемое наименование проекта акта	Поручение о разработке проекта акта	Срок исполнения поручения Правительства Российской Федерации
«О внесении изменений в постановление Правительства Российской Федерации от 07.04.2004 г. № 185 «Вопросы Министерства финансов Российской Федерации»	от 25.09.2019 г. № 8691п-П13 пункт 7 от 01.01.2021 г. № П13-46 от 6.12.2021 г. № ДГ-П13-17640	31.12.2020 01.12.2021 07.12.2022
«О внесении изменений в постановление Правительства Российской Федерации от 30.06.2004 г. № 329 «О Министерстве финансов Российской Федерации»	от 25.09.2019 г. № 8691п-П13 пункт 8 от 01.01.2021 г. № П13-46 от 6.12.2021 г. № ДГ-П13-17640	31.12.2020 01.12.2021 07.12.2022
«О государственной информационной системе «Капиталовложения» и порядке ведения мер государственной (муниципальной) поддержки»	от 08.04.2020 г. № 2966п-П13 пункт 3 от 01.10.2020 г. № ММ-П13-12133 от 02.10.2020 г. № АБ-П13-12132 от 18.12.2020 г. № ДГ-П43-16695 от 28.12.2021 г. № ДГ-П13-19510 от 31.03.2022 г. № ММ-П13-5169	30.09.2020 10.11.2020 15.12.2020 01.02.2022 06.04.2022
«Об утверждении формы проверочного листа (списка контрольных вопросов), применяемой при осуществлении Федерального государственного лицензионного контроля (надзора) за производством и реализацией защищённой от подделок полиграфической продукции»	от 01.09.2021 г. № 9280п-П36 пункт 144 плана-графика от 04.03.2022 № ММ-П13-3255	20.02.2022 01.06.2022

¹ Приведены данные только по отдельным федеральным законам.

«Об утверждении порядка организации и осуществления федерального государственного контроля (надзора) в области обращения с животными на подведомственных объектах»	от 1.09.2021 г. № 9280п-П36 пункт 446 плана-графика от 8.04.2022 г. № ДГ-П116-5832	01.08.2022
«Об утверждении нормативов финансовых затрат на капитальный ремонт аэродромов гражданской авиации, находящихся в федеральной собственности, правил расчёта размера бюджетных ассигнований на их капитальный ремонт, а также межремонтных сроков проведения капитального ремонта аэродромов гражданской авиации, находящихся в федеральной собственности»	от 30.12.2020 г. № 12892п-П9 пункт 14 от 10.03.2022 г. № ДГ-П50-3583	09.09.2022
«Об утверждении Правил создания и ведения государственного реестра объектов, оказывающих негативное воздействие на окружающую среду»	от 1.09.2021 г. № 9280п-П36 пункт 25 плана-графика от 08.02.2022 № ДГ-П21-1658	15.03.2022
«О единой государственной информационной системе учёта отходов от использования товаров»	от 1.09.2021 г. № 9280п-П36 пункт 26 плана-графика от 08.02.2022 № ДГ-П21-1658	01.03.2022
«О внесении изменений в Административный регламент Федерального агентства по рыболовству по предоставлению государственной услуги по подготовке и заключению договора пользования рыболовным участком, утверждённый приказом Росрыболовства от 12.03.2020 г. № 130»	от 17 августа 2021 г. № 8794п-П11 пункт 4 плана-графика от 12.03.2022 № 486-р	30.06.2023

Важно указать, что в большинстве случаев контрольный срок подготовки и утверждения соответствующего подзаконного акта определяется исключительно решением Правительства Российской Федерации, которое, как видно из отрывочных сведений в приведённой таблице, может быть изменено, причём неоднократно при сохранении неизменных положений самого федерального закона, во исполнение которого требуется разработка и принятие соответствующего нормативного правового акта.

В частности, нельзя не отметить, что значительная часть решений об определении сроков принятия подзаконных актов принята в самое недавнее время, исходя из чего с формальной точки зрения отсутствуют основания для констатации нарушения сроков для указанных решений, притом что дата разработки и утверждения подобных приказов, постановлений, распоряжений и, следовательно, само действие отдельных норм утверждённых федеральных законов меняются.

Из 613 подзаконных актов сроки их подготовки менялись – в соответствии с Информацией I-2022 – по 94 пунктам. При этом, по сравнению с Информацией 2021, не приходится говорить о существенном прогрессе.

Более того, по целому ряду федеральных законов дата принятия соответствующего поручения Правительства Российской Федерации о разработке подзаконного акта существенно отличалась от даты подписания самого федерального закона.

Представляется, что в данном случае соответствующее решение не должно приниматься произвольно, но, напротив, реализовываться в возможно сжатые сроки при ограничении возможностей его дальнейшего изменения без согласования с Государственной Думой. Кроме того, данный подход позволит обеспечить парламентский контроль не только в отношении отдельных министерств и ведомств, определённых ответственными за разработку и внесение подзаконных актов, но и Правительства Российской Федерации в целом.

4. Как и в рамках Информации 2021, по итогам первого квартала 2022 года по целому ряду подзаконных актов основанием для несоблюдения сроков их утверждения является указание на необходимость изменения норм федерального законодательства.

Тем самым указывается, что соответствующие положения федеральных законов не могут быть реализованы в принципе в рамках работы Правительства Российской Федерации. Это справедливо, в первую очередь, в отношении федеральных законов, принятых в более ранние периоды, начиная с 2014 года.

В то же время столь длительный срок отсутствия подзаконных актов даёт основания для констатации недостаточной инициативности как федеральных органов исполнительной власти, так и заинтересованных профильных комитетов Государственной Думы в решении указанной проблемы, вплоть до отмены положений данных федеральных законов, предусматривающих необходимость разработки подзаконных актов.

В соответствии с Информацией I-2022 подобные основания отсутствия разработанных и утверждённых нормативных правовых актов обнаружены по 4 десяткам случаев.

Например, по Федеральному закону от 02.07.2021 г. № 356-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» (принятому менее года назад) Правительством Российской Федерации 28 января 2022 года было принято решение (повторно, после невыполнения ранее установленных контрольных сроков) о внесении проектов трёх нормативных правовых актов «не ранее, чем через три месяца после внесения изменения в законодательство».

Вследствие этого ответственность за выполнение требований федеральных законов в части их реализации в рамках подзаконных актов «распространяется» на Государственную Думу, что представляется требующим дополнительных обоснований.

5. По итогам I квартала 2022 года существенно изменилась нагрузка на отдельные федеральные органы исполнительной власти, отвечающие за разработку соответствующих подзаконных актов.

Таблица 3.

Количество подзаконных актов, ответственность за разработку которых несут отдельные федеральные органы исполнительной власти

Ответственный федеральный орган исполнительной власти	Кол-во подзаконных актов	В % к общему кол-ву подзаконных актов
Минсельхоз России	63	10,3
Минприроды России	57	9,3
Минтранс России	46	7,5

Ответственный федеральный орган исполнительной власти	Кол-во подзаконных актов	В % к общему кол-ву подзаконных актов
Минэкономразвития России	39	6,4
Минстрой России	30	4,9
Минфин России	29	4,7
Минцифры России	28	4,6
Минэнерго России	25	4,1
Минздрав России	22	3,6
Минтруд России	21	3,4
МВД России	18	2,9
Минобороны России	18	2,9
Минюст России	17	2,8
Минспорт России	16	2,6
Росреестр	15	2,4
ФАС России	15	2,4
Росгвардия	12	2,0
Ростуризм	12	2,0
ФНС России	11	1,8
Рособрнадзор	9	1,5
Минпромторг России	8	1,3
Минвостокразвития России	7	1,1
Росфинмониторинг	7	1,1
Минобрнауки России	6	1,0
Роспотребнадзор	6	1,0
Минпросвещения России	5	0,8
Минкультуры России	4	0,7
МЧС России	4	0,7
Росрыболовство	4	0,7

Следует учесть, что приведённые сведения не только отражают уровень нагрузки на отдельные федеральные министерства и ведомства, но и дают основания для иной оценки складывающейся ситуации.

В первую очередь, эти данные дают возможность оценить, насколько федеральные законы, принимаемые в той или иной отрасли экономики, права, содержат нормы прямого действия, не предусматривающие обязательное их выполнение с помощью подзаконных актов.

Так, например, значительная часть подзаконных актов в отношении Министерства сельского хозяйства Российской Федерации предусмотрена требованиями Федерального закона от 30.12.2021 г. № 454-ФЗ «О семеноводстве». Это законодательное решение имеет принципиальное значение в современных условиях, учитывая реализуемые в отношении Российской Федерации санкции,

касающиеся в том числе и сельского хозяйства. В то же время по значительному количеству подзаконных актов сроки их подготовки установлены Правительством Российской Федерации на 2023 год.

6. Несмотря на указанные ранее аспекты недостаточной определённости установления конкретных сроков разработки и утверждения подзаконных актов, на основе Информации I-2022 можно сделать ряд наблюдений относительно соблюдения указанных временных рамок, определяемых решениями Правительства Российской Федерации¹.

Так, по итогам рассмотрения представленных данных общая величина нарушения сроков подготовки подзаконных актов (по всей совокупности из 613 позиций) составляет более 2 тысяч дней. Сравнивая эту величину с данными по итогам 2021 года (нарушение сроков определено на уровне почти 9 тысяч дней), можно отметить определённый прогресс, который тем не менее привёл к кардинальному изменению ситуации.

Важно отметить, что действующий порядок представления информации о ходе разработки и утверждения подзаконных актов не даёт возможности определить точную причину невыполнения соответствующих поручений Правительства Российской Федерации, равно как и последствий выявляемых нарушений в отношении ответственных федеральных органов исполнительной власти.

Данное обстоятельство особенно актуально в отношении подзаконных актов, нарушение сроков подготовки которых составляет более полугода.

7. Как и при работе с Информацией 2021, сохраняются субъективные условия, неоправданно ограничивающие эффективность использования данных, представляемых Правительством Российской Федерации во исполнение требований статьи 6 Федерального закона «О парламентском контроле» от 07.05.2013 г. № 77-ФЗ.

В числе указанных факторов можно указать на следующие обстоятельства:

1) материалы представляются в электронном виде в формате PDF, исходя из чего только на первичную обработку получаемых данных с целью обеспечения их анализа и оценки требуется избыточные ресурсы;

2) сведения не содержат данных о датах, результатах выполнения соответствующего отчёта за предшествующих квартал, включая реквизиты подзаконных актов, что исключительно затрудняет возможность сопоставления необходимых сведений за разные периоды и оценку фактических сроков утверждения таких нормативных правовых актов;

3) данные представляются в форме, не позволяющей обеспечить в достаточно сжатые сроки их необходимую обработку с целью обособления сведений по отдельным федеральным законам, федеральным органам исполнительной власти, срокам принятия подзаконных актов.

Указанные явления препятствуют также возможности интеграции сведений о подготовке подзаконных актов с Системой обеспечения законодательной деятельности, что в свою очередь является препятствием для заинтересованных комитетов с точки зрения получения регулярной информации по соответствующим законам.

¹ Строго говоря, перенос решением Правительства Российской Федерации сроков подготовки конкретного подзаконного акта также можно учитывать как несоблюдение установленных требований, основанных на положениях соответствующего федерального закона.

Таблица 4. Данные о нарушении сроков подготовки и утверждения отдельных подзаконных актов

Федеральный закон, предусматривающий разработку и принятие акта	Предполагаемое наименование проекта акта	Срок исполнения поручения*	Ответственный ФОИВ	Сроки не выполнены (в днях)**
Федеральный закон от 08.12.2020 г. № 402-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «Об электроэнергетике» и статью 23 ² Федерального закона «О теплоснабжении»	«О внесении изменений в некоторые акты Правительства Российской Федерации по вопросам обеспечения готовности работников к выполнению трудовых функций в сфере электроэнергетики и сфере теплоснабжения и проведения аттестации по вопросам безопасности»	14.04.2021	Минэнерго России	351
Федеральный закон от 30.12.2020 г. № 505-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «Об особо охраняемых природных территориях» и отдельные законодательные акты Российской Федерации»	«Об утверждении Перечня видов социально-экономической деятельности хозяйствующих субъектов, подлежащих согласованию с федеральными органами исполнительной власти, в ведении которых находятся национальные парки, и о порядке такого согласования»	31.05.2021	Минприроды России, Минэкономразвития России	304
Федеральный закон от 28.06.2021 г. № 231-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «Об оружии» и отдельные законодательные акты Российской Федерации»	«Об утверждении формы и порядка подачи уведомления о приобретении (продаже, дарении) слитанного оружия»	15.06.2021	Роствardia	289
Федеральный закон от 01.07.2021 г. № 276-ФЗ «О внесении изменений в Градостроительный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации»	«Об утверждении правил подключения (технологического присоединения) объектов капитального строительства к сетям связи»	08.11.2021	Минцифры России	143
Федеральный закон от 02.07.2021 г. № 318-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «Об основах туристской деятельности в Российской Федерации» и статью 7 Федерального закона «О развитии сельского хозяйства»	«Об утверждении требований к деятельности сельскохозяйственных товаропроизводителей по оказанию услуг в сфере сельского туризма»	30.11.2021	Минсельхоз России	121

Федеральный закон от 30.12.2020 г. № 488-ФЗ «Об обеспечении вызова экстренных оперативных служб по единому номеру «112» и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации»	«Об определении порядка защиты сетей связи и информационных систем операторов связи от несанкционированного доступа к ним и передаваемой по ним информации при функционировании системы-112»	15.12.2021	Минцифры России	106
Федеральный закон от 01.07.2021 г. № 237-ФЗ «О ратификации Соглашения о сотрудничестве государств – участников Содружества Независимых Государств в борьбе с преступлениями в сфере информационных технологий»	«О компетенциях органах Российской Федерации, ответственных за реализацию Соглашения о сотрудничестве государств – участников Содружества Независимых Государств в борьбе с преступлениями в сфере информационных технологий»	14.01.2022	МВД России	76
Федеральный закон от 02.07.2021 г. № 297-ФЗ «О самоходных машинах и других видах техники»	«Об утверждении перечня неисправностей и условий, при которых запрещается эксплуатация самоходных машин и других видов техники»	14.01.2022	Минсельхоз России	76
Федеральный закон от 02.07.2021 г. № 297-ФЗ «О самоходных машинах и других видах техники»	«О федеральной государственной информационной системе учета и регистрации тракторов, самоходных машин и прицепов к ним»	17.01.2022	Минсельхоз России	73
Федеральный закон от 02.07.2021 г. № 297-ФЗ «О самоходных машинах и других видах техники»	«Об утверждении требований к оборудованию и оснащённости образовательного процесса в организациях, осуществляющих образовательную деятельность, претендующих на получение свидетельства о соответствии требованиям оборудования и оснащённости образовательного процесса для подготовки трактористов, машинистов и водителей самоходных машин»	24.01.2022	Минсельхоз России	66
Федеральный закон от 11.06.2021 года № 170-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с принятием Федерального закона «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации»	«Об утверждении правил проведения мониторинга риска нарушения работы субъектов электроэнергетики в сфере электроэнергетики и о внесении изменений в нормативные правовые акты Правительства Российской Федерации»	01.02.2022	Минэнерго России	58

* Правительство Российской Федерации.

** По состоянию на 1 апреля 2022 года.

«ПРАВИТЕЛЬСТВЕННЫЕ ЧАСЫ»

**Выступление председателя Комитета Государственной Думы по контролю
О. В. Морозова на «правительственном часе» с участием
Генерального прокурора Российской Федерации И. В. Краснова
16 ноября 2021 года**

Уважаемый Вячеслав Викторович, уважаемый Игорь Викторович, уважаемые коллеги! Комитет считает необходимым выделить четыре направления взаимодействия палаты с Генеральной прокуратурой в целях повышения качества парламентского контроля.

Первое – совместная работа в области законодательства, регулирующего контрольно-надзорную деятельность. Мы отмечаем высокое качество работы Генеральной прокуратуры над базовыми законами, регулирующими эту сферу деятельности. Правовые позиции Комитета и Генеральной прокуратуры едины в том, что законодательство в сфере контрольно-надзорной деятельности должно служить упрощению и облегчению работы субъектов предпринимательства при максимальной открытости и законности контрольных мероприятий. Генеральной прокуратуре передано ведение единого реестра контрольных и надзорных мероприятий, установлено правило о невозможности их внепланового проведения без предварительного согласования с ней. Комитет предлагает Генеральной прокуратуре обратить особое внимание на сводный доклад о государственном контроле в Российской Федерации, который начиная с июля 2022 года ежегодно будет направляться в Государственную Думу Правительством Российской Федерации. Предлагаем совместно рассмотреть основные положения этого доклада в Государственной Думе, на площадке Комитета Государственной Думы по контролю.

Второе – работа с депутатскими запросами и обращениями. Комитет Государственной Думы по контролю информирует палату, что за десять месяцев этого года депутаты направили в органы прокуратуры 12 957 обращений, что составляет 15 процентов всех исходящих документов, то есть мы, как депутаты, плотно работаем с органами прокуратуры. В настоящее время утверждён порядок размещения запросов депутатов на официальном сайте Государственной Думы в целях максимальной информационной открытости этой работы для избирателей. Мы просим наших партнёров обеспечить постоянный контроль за выполнением всеми должностными лицами, особенно в регионах, требования представлять такие ответы на депутатские запросы, которые полностью соответствовали бы положениям федерального законодательства в части сроков и качества представляемой информации.

Третье – вопросы мониторинга исполнения решений Государственной Думы, адресованных органам прокуратуры. В постановлении Государственной Думы, принятом в июле 2019 года по результатам предыдущего «правительственного часа» с участием Генерального прокурора Российской Федерации, были обозначены рекомендации по приоритетным направлениям деятельности Генеральной прокуратуры. Генеральная прокуратура за подписью заместителя Генерального прокурора Российской Федерации проинформировала профильный комитет о том, что по обозначенным в постановлении вопросам осуществлён ряд организационных и надзорных мероприятий, но, как показывает практика, такой формат информирования не позволяет депутатам увидеть, как выполняются принятые постановления, и получить ответы на поставленные вопросы. Обращаю внимание коллег из Генеральной прокуратуры, что во многих из тех 115 вопросов, которые были направлены к сегодняшнему «правительственному часу», по смыслу содержатся прямые отсылки к пунктам предыдущего постановления.

Поэтому предлагаем по итогам сегодняшнего обсуждения по всем рекомендациям и заданным вопросам направить соответствующую информацию в адрес Председателя Государственной Думы с последующим её размещением в полном объёме на информационных ресурсах палаты, о чём, кстати, просила фракция КПрФ.

Четвёртое. Предлагаем по итогам нашего обсуждения включить в рекомендации палаты следующие вопросы прокурорского контроля: надзор за получением малообеспеченными гражданами, детьми-сиротами, о чём говорил Вячеслав Викторович, всех видов положенных гарантий, социальных выплат и пособий; надзор за реализацией прав несовершеннолетних на получение бесплатного образования, защиту их здоровья и обеспечение безопасных условий нахождения в образовательных учреждениях; надзор за своевременным и полным получением субъектами предпринимательской деятельности всех видов государственной поддержки в условиях коронавирусных ограничений; надзор за соблюдением средствами массовой информации, в том числе в сети Интернет, – здесь об этом тоже шла речь, – правил и требований к содержанию размещаемых материалов и сообщений.

Комитет выражает готовность к дальнейшему продуктивному взаимодействию с Генеральной прокуратурой в деле реализации базовых принципов парламентского контроля. Спасибо за внимание.

Ознакомиться с текстом постановления, принятого по итогам «правительственного часа», вы можете на сайте Комитета Государственной Думы по контролю (<http://komitetcontrol.km.duma.gov.ru/upload/site110/Image170222085738.pdf>)

**Выступление председателя Комитета Государственной Думы по контролю
О. В. Морозова на «правительственном часе» с участием министра труда
и социальной защиты Российской Федерации А. О. Котякова
7 декабря 2021 года**

Уважаемый Вячеслав Викторович, уважаемый Антон Олегович, коллеги! В рамках полномочий Комитета Государственной Думы по контролю хотел бы привлечь ваше внимание к следующим вопросам.

Первое. По итогам предыдущего «правительственного часа» с участием главы Минтруда России, который состоялся 20 марта 2019 года, была разработана и утверждена «дорожная карта», конкретизирующая позиции Государственной Думы. Хотим отметить, что в целом министерство обеспечило учёт основных рекомендаций палаты, однако некоторые из этих решений не были доведены до конца. В частности, речь идёт о предоставлении государственной помощи по санаторно-курортному лечению – сроки и качество предоставления этих услуг существенно различаются по регионам, очереди за получением путёвок в последние годы только росли. Комитет осведомлён, что министерство разделяет озабоченность этим палаты.

Второе. Считаем необходимым совершенствовать работу по информированию граждан о принимаемых мерах по их социальной защите и поддержке. Это имеет особое значение именно в условиях пандемии, и министр об этом сегодня говорил. Однако, по имеющимся у нас данным, граждане, которые могут обратиться за соответствующей помощью, не знают об этом. Например, 16 процентов граждан не знают о выплатах в связи с постановкой на учёт женщин на ранних сроках беременности, 21 процент – о выплатах единственным кормильцам на детей от 8 до 17 лет. Многие фиксируют, что для получения помощи требуется избыточное количество различных документов. Вместе с тем недавний опыт предоставления единовременной выплаты по 10 тысяч рублей семьям с детьми в условиях пандемии показал, что министерством в этой части были найдены очень эффективные решения – о таких выплатах знали все и получили их без проволочек. Эту работу следует совершенствовать.

Третье. Комитет тщательно изучил материалы Счётной палаты по государственным программам, находящимся в сфере ответственности Минтруда России. Так, по программе «Социальная поддержка граждан» отмечено неполное её соответствие национальным целям и приоритетам социально-экономического развития, в частности это касается вопроса о детях-сиротах. Не случайно эта тема недавно стала предметом обсуждения в Государственной Думе, и председатель палаты дал поручение нашему Комитету проанализировать, как решается этот вопрос в регионах-донорах. Кроме того, Счётная палата достаточно критично отнеслась к вопросу о материнском капитале в части создания эффективных механизмов его фактической востребованности. Обращаем на это внимание министерства.

Четвёртое. Комитет проанализировал ход разработки и сроки принятия министерством необходимых подзаконных актов. По нашей информации, ведётся подготовка 80 таких актов для реализации 15 важнейших социальных законов, которые Государственная Дума приняла за два последних года, – 46 таких актов должны быть приняты в четвёртом квартале текущего года, при этом по половине из них сроки исполнения уже перенесены. Мы надеемся на активизацию этой работы до конца года и вновь вернёмся к её оценке.

Пятое. Согласно данным бюджетной отчётности, по состоянию на 1 октября расходы Минтруда России исполнены в размере 74,8 процента от годовых бюджетных назначений. Это очень хорошая цифра, она выше средних показателей по другим министерствам, но по ряду направлений есть серьёзное отставание. Например, мероприятия по совершенствованию системы оплаты труда социальных работников – здесь исполнение за девять месяцев составило только 51,4 процента от назначений, что вызывает беспокойство, учитывая резонансность этой темы в условиях пандемии.

Наконец, шестое. Широкий общественный резонанс вызвала критика в адрес министерства со стороны Президента Российской Федерации в вопросе о структуре зарплаты горняков. Речь идёт в первую очередь о сохранении шахтёрам достойного уровня доходов в случае приостановки работ из-за высокой загазованности в шахте. Считаем, что этот вопрос также должен стать предметом парламентского контроля, и рассчитываем на оперативную работу министерства.

Информируем палату, что продолжим работу по повышению качества парламентского контроля за всеми решениями органов исполнительной власти, имеющими социальную направленность и реализуемыми в интересах граждан.

Спасибо за внимание.

Ознакомиться с текстом постановления, принятого по итогам «правительственного часа», вы можете на сайте Комитета Государственной Думы по контролю (<http://komitetcontrol.km.duma.gov.ru/upload/site110/212859012-212859281.pdf>)

**Выступление председателя Комитета Государственной Думы по контролю
О. В. Морозова на «правительственном часе» с участием министра
сельского хозяйства Российской Федерации Д. Н. Патрушева
14 декабря 2021 года**

Уважаемый Вячеслав Викторович, уважаемый Дмитрий Николаевич, уважаемые коллеги! Вячеслав Викторович, я услышал ваше поручение – мы возьмём его к исполнению, разумеется.

Министерство сельского хозяйства ежегодно и чаще любого иного ведомства отчитывается на «правительственных часах» в Государственной Думе. Постановления, которые мы принимаем по результатам наших весьма бурных дискуссий, всегда получают исключительно насыщенные, и это уже, так сказать, фирменный стиль нашего общения. Например, в постановлении Государственной Думы по итогам встречи с Дмитрием

Николаевичем в прошлом году мы только под грифом «депутаты выражают обеспокоенность» зафиксировали 19 позиций и выдали министерству к исполнению 22 рекомендации. Такой формат работы обусловлен, конечно же, тем, что вопросы развития сельского хозяйства напрямую связаны с условиями жизни подавляющего большинства наших граждан, и в связи с этим хочу подчеркнуть следующее.

Первое. Комитет Государственной Думы по контролю оценил выполнение рекомендаций Государственной Думы по предыдущему «правительственному часу» и сообщает палате, что большинство из них выполнены, однако вопросы остаются. Так, правительству было предложено принять меры по упрощению доступа сельхозпроизводителей на розничный рынок продовольственных товаров через торговые сети (очень болезненная тема). Государственная Дума исходила из того, что это будет влиять и на экономическое положение сельчан, и на расширение ассортимента, и на уровень цен на продукты питания. Комитет считает, что этот вопрос не может быть снят с контроля, работа в этом направлении должна быть продолжена и должна найти своё отражение при подготовке проекта постановления палаты по итогам сегодняшнего «правительственного часа».

Аналогичным образом следует отнестись и к нашим рекомендациям о проработке механизма снижения цен для сельхозпроизводителей на электроэнергию, горюче-смазочные материалы, удобрения. Государственная Дума неоднократно воспроизводила это требование, мы понимаем, что решение данного вопроса зависит не только от Минсельхоза России, однако тема очень болезненная и требует постоянного внимания. И кстати говоря, сегодня Дмитрий Николаевич довольно подробно говорил о ней, мы слышали, что министерство внимательно и скрупулёзно относится к этой проблеме.

Второе. Комитет Государственной Думы по контролю оценил подготовку министерством подзаконных актов и ведомственных приказов. По имеющейся у нас информации, данная работа ведётся успешно, и это как раз тот редкий пример, когда за ведомством не числится задолженностей. Предлагаем другим министерствам и ведомствам изучить этот опыт.

Особо хотелось бы выделить в связи с этим вопрос, предмет нашего, так сказать, ведения – это закон «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации». Министерством уже утверждены соответствующие индикативные показатели в области безопасного обращения с пестицидами и агрохимикатами, а также ветеринарного контроля. Всего речь идёт о 18 подзаконных актах, которые либо уже приняты, либо сроки их принятия ещё не наступили. Наш Комитет недавно проанализировал работу по реализации реформы контрольно-надзорной деятельности и в следующем году, в начале следующего года разработает специальную «дорожную карту», позволяющую в оперативном режиме оценивать ситуацию в этой сфере и контролировать развитие нормативно-правовой базы. Прошу другие комитеты Государственной Думы также присоединиться к этой работе.

Третье. Комитет оценил ход выполнения министерством рекомендаций Счётной палаты Российской Федерации. В целом рекомендации последовательно выполняются, однако мы, разумеется, услышали сегодня доклад представителя Счётной палаты и видим те вопросы, на которые было обращено внимание. Также обращаем внимание Минсельхоза России на разработку системы качественных показателей удовлетворённости сельского населения уровнем благоустройства. Эта работа должна быть выполнена в 2022 году, и, учитывая её важность, хотели бы по итогам года вернуться к оценке её выполнения.

Четвёртое. Мы изучили данные Федерального казначейства в части исполнения бюджета. По состоянию на 1 ноября бюджетные назначения по министерству исполнены на 74 процента, что также является хорошим показателем. Тем не менее в оставшиеся два месяца нужно обеспечить выполнение всех плановых назначений.

В заключение хочу ещё раз подчеркнуть, что сегодня тот редкий случай, когда можно с удовлетворением отметить высокое качество взаимодействия Минсельхоза России с Государственной Думой, его готовность к эффективному партнёрству и выполнению взятых на себя обязательств, о чём свидетельствует в том числе, на мой взгляд, очень содержательный доклад министра.

Спасибо за внимание.

Ознакомиться с текстом постановления, принятого по итогам «правительственного часа», вы можете на сайте Комитета Государственной Думы по контролю (<http://komitetcontrol.km.duma.gov.ru/upload/site110/Image170222090515.pdf>)

**Выступление председателя Комитета Государственной Думы по контролю
О. В. Морозова на «правительственном часе» с участием министра
промышленности и торговли Российской Федерации Д. В. Мантурова
21 декабря 2021 года**

Уважаемые Вячеслав Викторович, Денис Валентинович, коллеги! С руководством Министерства промышленности и торговли Российской Федерации мы встречались в рамках «правительственного часа» в июне 2020 года, тогда обсуждался вопрос о поддержке отечественной экономики в условиях пандемии. В своём постановлении мы утвердили 30 рекомендаций Правительству Российской Федерации, отчёт министерства по этим рекомендациям был представлен в Государственную Думу через год, летом 2021 года, и по нашему запросу министерство подтвердило актуальность оценок полугодовой давности.

Формально с этим можно было бы согласиться, так как именно в ходе реализации указанного постановления были приняты важнейшие правительственные решения, направленные на перестройку промышленности, на борьбу с пандемией, на увеличение доли государственных закупок у отечественных производителей и защиту рынков от контрафактной продукции, в том числе посредством маркировки, – это всё то, что мы рекомендовали министерству. Вместе с тем именно на нынешнюю осень пришлось самая критическая фаза пандемии, и очевидно, что ситуация в сфере промышленности и торговли не является статичной, достаточно сослаться на существенный рост цен как на многие виды промышленной продукции, так и в розничной торговле, особенно на продукты питания.

Тему роста цен на продовольственных рынках мы уже неоднократно обсуждали. Как прямой ответ на запрос общества, палата поставила на контроль вопрос о доступе сельхозпроизводителей на розничный рынок продовольственных товаров через торговые сети. Одновременно подтверждаются оценки министерства, которые сегодня прозвучали, что число розничных рынков вне торговых сетей упало за последнее время, внимание, в 6,5 раза. Комитет Государственной Думы по контролю относит эту проблему в том числе к сфере ответственности Минпромторга России и предлагает взять её решение на совместный контроль Правительства России и палаты. Для граждан очевидно, что рост цен – это не только следствие внешних, так сказать, объективных факторов, но и результат несовершенства самой торговой инфраструктуры, а также дорогой цепочки движения товаров от производителя до потребителя.

Кроме того, мы внимательно проанализировали ситуацию с исполнением федерального бюджета. Среди наиболее значительных расходов, которые пока не профинансированы, мы обращаем внимание министерства на субсидии предприятиям, организациям на решение производственных задач на общую сумму 172 миллиарда рублей. Нужно решать этот вопрос, иначе это снижает возможности реальной государственной поддержки экономики.

Далее. В постановлении 2020 года мы рекомендовали министерству обратить особое внимание на проблему городского транспорта, на необходимость замены

устаревших транспортных средств на высокотехнологичные, экологичные трамваи, автобусы, троллейбусы. Сегодня в докладе мы увидели перспективу решения этой проблемы, тем более что для многих городов и посёлков эта проблема становится просто кричащей. Считаем, что это требование палаты сегодня не только не утратило актуальности, но и должно оставаться для Минпромторга России руководством к действиям на перспективу. Мы тут решаем сразу две важнейшие задачи: стимулируем отечественного производителя и гарантируем людям оказание качественных и безопасных транспортных услуг. Теперь о подзаконных актах. Значительную часть таких актов составляют решения, обусловленные реформой контрольной и надзорной деятельности. В 2021 году должно быть принято 10 таких актов, в 2022-м – почти 30, причём многие из них – в первом квартале следующего года. Учитывая, что полномочия Минпромторга России в части контрольно-надзорных функций достаточно велики, Комитет Государственной Думы по контролю будет оценивать не только сроки утверждения соответствующих актов, но и их влияние на деловой климат в стране. Всего министерство должно разработать почти 60 нормативных правовых актов, причём по некоторым из них установленные сроки уже прошли.

Уважаемые коллеги, цели и задачи промышленной политики, развития торговых отношений должны сегодня касаться не столько отдельных отраслей и товаров, сколько стратегических приоритетов работы министерства. Речь идёт о системном анализе рисков и перспектив развития российской промышленности в условиях всей совокупности новых вызовов, а также о других важнейших стратегических задачах. Считаем необходимым по итогам сегодняшнего обсуждения указать в постановлении на необходимость такого стратегического подхода и регулярного мониторинга исполнения рекомендаций палаты. Спасибо за внимание.

Ознакомиться с текстом постановления, принятого по итогам «правительственного часа», вы можете на сайте Комитета Государственной Думы по контролю (<http://komitetcontrol.km.duma.gov.ru/upload/site110/215126317-215145226.pdf>)

**Выступление председателя Комитета Государственной Думы по контролю
О. В. Морозова на «правительственном часе» с участием министра
иностраннных дел С. В. Лаврова 26 января 2022 года**

Уважаемые Вячеслав Викторович, Сергей Викторович, коллеги! Наш Комитет, как известно, оценивает работу министерств и ведомств инструментами парламентского контроля, то есть анализирует, как выполняются базовые для ведомства законы, адресованные ему постановления парламента, парламентские запросы, как идёт подготовка нормативных подзаконных актов. Такую работу Комитет проделал и при подготовке сегодняшнего «правительственного часа». И можно было бы говорить на этом языке, например, о том, как выдерживаются сроки подготовки нормативных актов, о том, что есть вопросы в части поступлений от приносящей доход деятельности заграничных учреждений, есть системные замечания Счётной палаты, которые, конечно же, известны министерству, но давайте честно скажем, что сегодняшний «правительственный час» не вписывается в логику таких оценок. Дело в том, что Государственная Дума, вероятно, чаще, чем по другим вопросам, определяет свою публичную позицию именно по широкому кругу внешнеполитических проблем. Более того, именно внешнеполитическая площадка и деятельность российского МИДа становятся, как правило, полем для политического консенсуса всех фракций. Достаточно упомянуть позиции по урегулированию приднестровского конфликта, о недопустимости дискриминации наших граждан в отдельных государствах, намеренного исключения русского языка из бытового и официального оборота, о защите исторической памяти, о чём говорил Сергей Викторович. Год назад Государственная Дума сделала базовое заявление

о недопустимости двойных стандартов в международных отношениях, особенно в части толкования политики вмешательства в дела суверенных государств. Конечно, все эти вопросы в первую очередь находятся в сфере ответственности Президента Российской Федерации, который определяет основные направления внешней политики и представляет Россию в международных отношениях, поэтому сегодняшний «правительственный час» – это разговор не столько о работе конкретного ведомства, сколько о нашей поддержке внешнеполитического курса страны. Поэтому в части компетенции Министерства иностранных дел Российской Федерации не может быть традиционных индикаторов оценки его работы, фактически мы говорим об эффективности и результативности внешней политики России, о росте её влияния на все общемировые процессы, об уровне её поддержки гражданами страны. И здесь к чести российской дипломатии надо признать очевидное: наше влияние в мире неуклонно растёт, Россия находится в центре мировой политической повестки, без учёта позиции России сегодня невозможно представить решение ни одного сколько-нибудь крупного вопроса развития современного мира. Поэтому от имени Комитета хотелось бы сделать принципиальный вывод: Министерство иностранных дел Российской Федерации является главным проводником интересов России на международной арене.

Активность ведомства в последние годы повышается, мы научились не проглатывать различные обвинения, санкции, прямые или косвенные угрозы, выработали определённый стандарт аргументированной, обоснованной публичной позиции, которая отвечает интересам страны и заставляет наших оппонентов уважать эту позицию. МИД России профессионально, в хорошем смысле агрессивно продвигает свою линию.

Мы знаем, что министерство не оставляет без внимания ни одно из обращений и заявлений Государственной Думы. Бывает, что в этой своей реакции МИД России проявляет известную осторожность, но это как раз признак профессионального отношения к делу, так как вопросы, за которые отвечает МИД России, являются очень чувствительными, имеют стратегическое значение и долговременные последствия.

И ещё один тезис. Мы прекрасно понимаем, что уровень влияния России, её способность формировать и защищать интересы граждан на международной арене определяются в первую очередь эффективностью социально-экономического развития страны в целом, то есть качеством работы правительства, поэтому сегодняшний разговор является необходимым этапом подготовки к рассмотрению годового отчёта Правительства Российской Федерации за 2021 год, и мы уже начали формировать содержательную повестку обсуждения этого отчёта.

В заключение хочу ещё раз подчеркнуть: у парламента есть все основания высоко оценить работу Министерства иностранных дел Российской Федерации и эффективность нашего взаимодействия.

Спасибо за внимание.

Ознакомиться с текстом постановления, принятого по итогам «правительственного часа», вы можете на сайте Комитета Государственной Думы по контролю (<http://komitetcontrol.km.duma.gov.ru/upload/site110/Image170222090441.pdf>)

**Выступление председателя Комитета Государственной Думы по контролю
О. В. Морозова на «правительственном часе» с участием
заместителя Председателя Правительства Российской Федерации
М. Ш. Хуснуллина 16 февраля 2022 года**

Уважаемый Вячеслав Викторович, уважаемый Марат Шакирзянович, уважаемые депутаты! В этом созыве мы впервые заслушиваем на «правительственном часе» вице-преьера Правительства Российской Федерации. Напомню, что Марат Шакирзянович курирует четыре федеральных ведомства, отвечает за реализацию ряда национальных

проектов, социально-экономическое развитие регионов и межбюджетные отношения, вопросы ЖКХ, градостроительную деятельность и архитектуру, управление государственной собственностью и земельными отношениями – гигантский блок вопросов.

Тем не менее предметом внимания нашего Комитета сегодня является взаимодействие с Государственной Думой, исполнение постановлений палаты, эффективность законотворческой работы именно в рамках заявленной темы «правительственного часа». Если оценивать этот параметр, то здесь есть очевидные, зримые результаты. Не могу не сказать, что на меня доклад произвёл впечатление: по-моему, были представлены очень серьёзные показатели работы тех ведомств, которые курирует вице-премьер.

В постановлениях от 19 марта и 21 ноября 2019 года Государственная Дума сформулировала 57 рекомендаций по вопросам, относящимся к развитию строительного комплекса и ЖКХ. Мы отмечаем, что работа по их исполнению ведётся по весьма эффективной схеме, а именно: постановка задачи – быстрая подготовка нормативной базы для её реализации – выход на практическое решение. Это уже стало, если хотите, фирменным стилем той команды, которая работает под руководством вице-премьера.

Только в 2021 году и только по темам, которые были обозначены в постановлениях Государственной Думы, было принято 27 законов, 170 постановлений и 282 распоряжения Правительства России, не считая приказов и прочих актов, а всего, как правильно сказал председатель, это 250 законодательных актов за два года и 932 нормативных документа – огромный объём совместной работы!

Большая работа была проделана по сокращению уровня забюрократизированности инвестиционно-строительного цикла. Государственная Дума ставила вопрос об обеспечении земельных участков и строящегося жилья социальной и инженерной инфраструктурой, о подключении объектов к соответствующим сетям. В результате своевременного принятия изменений в нормативной базе проведена унификация и упрощён порядок подключения объектов капитального строительства ко всем видам инженерно-технических сетей.

Другой пример. Государственная Дума рекомендовала увеличить финансирование мероприятий по переселению граждан из не предназначенных для проживания строений – тоже об этом говорилось в докладе, – и Минстрой России подтверждает, что принятых мер достаточно для полного решения этого вопроса в установленные сроки.

Мы также помним, как остро Государственная Дума ставила вопрос по теме обманутых дольщиков. Сегодня создан единый реестр проблемных объектов: их число только в 2021 году сократилось на 296 единиц. Создаются эффективные нормативные барьеры для недопущения впредь нарушений прав граждан в этой сфере, и у нас тоже есть уверенность, что эта проблема будет в ближайшее время снята с повестки дня.

Таким образом, Комитет считает, что именно строительный комплекс в 2020–2021 годах стал одной из основных точек роста отечественной экономики, одновременно это решало вопросы занятости населения, защиты бизнеса, связанного со стройкомплексом, от ударов кризиса.

Теперь традиционно о подготовке подзаконных актов. Согласно данным Правительства Российской Федерации на 31 декабря 2021 года, Минстроем России продолжается работа по 15 таким актам, срок принятия большинства из них ещё не наступил, но по двум мы зафиксировали отставание от установленного срока – хотя в сравнении с другими ведомствами это немного, мы тем не менее обращаем на это ваше внимание.

Комитет особо выделяет острую проблему, которая не только не решена, но, напротив, регулярно накапливает свой отрицательный потенциал, – это обеспечение жильём детей-сирот. Совсем недавно по поручению Председателя Государственной Думы мы специально занимались изучением данного вопроса и подготовили соответствующий доклад: мы констатируем, что обязательства государства здесь исполняются, прямо скажем, плохо, очередь на получение жилья не сокращается,

а напротив – растёт. Напомню, что расчёты, распределение субсидий, методика и управление ресурсами в рамках этой задачи осуществляется Минстроем России, поэтому он несёт ответственность за этот вопрос. И мы считаем, что в нашем постановлении нужно по итогам рекомендовать пункт, который нацелил бы нас на координацию этой работы, её совершенствование и переоценку финансирования этой социально чувствительной темы.

В заключение хочу подчеркнуть, что Комитет в целом положительно оценивает работу по исполнению принятых нами решений, за которые в Правительстве России отвечает вице-премьер Хуснуллин, и призывает совершенствовать наше налаженное взаимодействие в законотворческом процессе.

Спасибо за внимание.

Ознакомиться с текстом постановления, принятого по итогам «правительственного часа», вы можете на сайте Комитета Государственной Думы по контролю (<http://komitetcontrol.km.duma.gov.ru/upload/site110/215083449-215084200.pdf>)

**Выступление председателя Комитета Государственной Думы по контролю
О. В. Морозова в рамках доклада руководителя Федеральной
антимонопольной службы Максима Алексеевича Шаскольского
о неотложных мерах по ограничению роста цен на внутреннем рынке
10 марта 2022 года**

Уважаемый Вячеслав Викторович, уважаемые коллеги! Сразу о главном. Мы сегодня собрались не для того, чтобы искать крайних и виноватых. В этот драматичный момент нашей истории все ветви власти обязаны проявлять солидарность, взаимопомощь, быстро реагировать на вызовы времени, среди которых рост цен – острейший вызов.

В этом зале сидят люди, которые регулярно, общаясь глаза в глаза, разговаривают с избирателями, а те в свою очередь своими кошельками измеряют каждодневные ценовые скачки. Напомню, рост цен на сельхозпродукцию и промышленные товары, основные продукты питания, строительные материалы, лекарства в минувшем году был существенно выше индекса инфляции – это главный раздражающий фактор, влияющий на социальное самочувствие людей. В последние две недели этот вопрос обрёл просто нетерпимое, я бы сказал, политическое звучание.

Сегодня наша страна защищает свою безопасность на поле боя. Люди сплотились вокруг Президента России. Нам объявлена санкционная война. И на этом фоне вновь приходят неутешительные данные Росстата, полученные буквально вчера: недельная инфляция составила на минувшей неделе 2,2 процента – и это рекордный показатель с дефолтного 1998 года. Возлагать всю вину за это только на Правительство Российской Федерации несправедливо и абсурдно с экономической точки зрения. Совершенно очевидно, что в течение предыдущего года на ценах сказывались последствия мирового пандемийного кризиса, а теперь к ним добавилось санкционное давление, когда происходят одностороннее прекращение поставок, разрыв производственных цепочек, вытеснение нашей продукции с ряда рынков, падение курса рубля. Для преодоления этих вызовов необходим эффективный экономический ответ. Уже принято решение поддержать наименее защищённые слои населения, проиндексировать пенсии и пособия, защитить семьи с детьми – это позволит существенно снизить влияние роста цен на эти группы граждан.

Одновременно необходимы меры, направленные на стимулирование предпринимательской активности, что позволит обеспечить рост реальных доходов граждан, а значит, защитить эти доходы от неизбежных ценовых колебаний. Ключевая задача – внимание! – сохранить товары на полках, избежать ажиотажного спроса,

поддержать платёжеспособность населения. Важно также сохранить ценовую стабильность на рынке продовольствия, лекарств, детских товаров, ряда товаров и услуг каждодневного спроса. Это вот про экономическую составляющую роста цен.

А теперь про другую. Есть и иные, прямо скажем, откровенно спекулятивные факторы роста цен, случаи, когда затраты остались теми же, а цены необоснованно прыгнули вверх. Вчера компания «Coca-Cola» объявила в среднем о 20-процентном росте цен на свою продукцию и при этом собирается уходить с нашего рынка – так сказать, прощальный привет россиянам. Или возьмите неуклонный рост стоимости так называемого борщевых наборов – очень чувствительная проблема, – или безудержное удорожание некоторых отечественных лекарств и товаров. Вы верите в экономическую природу этого повышения? Я – нет. Давайте договоримся: время ценовых шалостей прошло, монопольный сговор, искусственный ажиотаж с целью поднятия цен, попытка спекулятивно отбить курсовую разницу, поддержание монопольной рентабельности – это сегодня не просто нарушение правил честной конкуренции, не только попрание норм морали, но и подрыв экономической безопасности страны, это деятельность против нашего народа. Вот здесь ФАС и прокуратура, правительство в целом могут истребовать себе любые законные полномочия для наведения порядка. Мы готовы в экстренном режиме рассмотреть все законодательные инициативы Правительства России на этот счёт. Скажите, какие инструменты вам нужны, и вы их незамедлительно получите.

Кроме того, мы предлагаем немедленно ввести изменение в федеральное законодательство в части установления предельных отпускных цен на социально значимые товары и лекарства, а также предельных размеров оптовых и розничных надбавок.

Уважаемые коллеги, наш Комитет подготовил соответствующий проект постановления. Мы просим до конца сегодняшнего дня при участии всех профильных комитетов и с учётом состоявшегося обсуждения доработать этот проект и вынести его завтра на рассмотрение на заседании палаты. Спасибо за внимание.

Ознакомиться с текстом постановления, принятого по итогам доклада, вы можете на сайте Комитета Государственной Думы по контролю (<http://komitetcontrol.km.duma.gov.ru/upload/site110/214573791-214574779.pdf>)

**Выступление председателя Комитета Государственной Думы по контролю
О. В. Морозова на «правительственном часе» с участием
заместителя Председателя Правительства Российской Федерации
А. В. Новака 23 марта 2022 года**

Уважаемые Вячеслав Викторович, Александр Валентинович, коллеги! Действительно, три минуты, поэтому тезисно.

Первое. По поручению Председателя Государственной Думы подготовка к этому «правительственному часу» осуществлена по новой схеме: за два дня депутаты получили письменные ответы на вопросы – спасибо вице-премьеру, – они направлены в Государственную Думу, уже размещены, а профильные комитеты и Комитет Государственной Думы по контролю рассмотрели на своих заседаниях энергетическую стратегию Правительства России и материалы Счётной палаты, которые также размещены в системе.

Второе. Финансово-экономическое здоровье ТЭК – это ключевое условие развития отечественной экономики, это вдвойне видно в условиях беспрецедентного внешнего давления, отсюда главное: мы готовы принять срочные законодательные меры, необходимые российскому ТЭКу. Предлагаем поручить профильному комитету к следующему пленарному заседанию подготовить проект постановления по итогам сегодняшнего обсуждения, и там должна быть прописана программа нашей совместной

антикризисной работы на ближайший месяц. Срочность этой работы определяется остротой вызовов.

Третье. ТЭК питает значительную часть доходов бюджетной системы, при этом ТЭК – главный ценообразующий фактор экономики: рост цен на топливо и электроэнергию тащит за собой всю систему ценообразования. Александр Валентинович во время встречи с нашей фракцией справедливо указал на то, что ТЭК удерживал цены в пределах годовой инфляции, это так, но сегодня инфляция, по данным Росстата, существенно выше, и если это будет предельным индикатором, то цены точно улетят в космос. Поэтому необходимо увязать тарифы на энергоресурсы с бюджетной политикой в целом, антикризисной стратегией Правительства России, выполнением – вот это особенно важно – социальных обязательств государства, рассмотреть вопрос о стоимости электроэнергии для сельхозпроизводителей (в ряде субъектов Федерации тарифы для них в 1,5–2 раза выше, чем для промышленных предприятий), изучить предложение о понижающем коэффициенте на электроэнергию для сельхозпроизводителей в регионах с тяжёлыми климатическими условиями, продумать гибкую ценовую политику для сезонных полевых работ, так как мелкооптовые цены на летнее дизтопливо уже на 16 процентов выше прошлогодних.

Четвёртое. Политика импортозамещения. Все прежние успехи на этом направлении надо забыть: ситуация кардинально иная, и здесь нужен прорыв – и мы готовы в этом вопросе поддержать самые смелые предложения правительства.

Пятое. Нужна уточнённая версия энергетической стратегии, особенно в части рисков на пути её реализации и управления этими рисками.

Шестое. Необходимы чёткие сигналы экономике, связанные с переходом на низкоуглеродную траекторию развития. Об этом говорилось, радует, что докладчик это понимает и подведомственные структуры работают в этом направлении.

Седьмое. Несмотря на санкции, Россия продолжает выполнять свои энергетические международные обязательства. Это правильно и с экономической, и с политической точек зрения, но очевидно, что надо ускорить диверсификацию экспорта, искать новые рынки сбыта, создавать новые логистические и транспортные схемы. Чем скорее мы это сделаем, тем менее ощутимы будут для экономики санкционные вызовы.

И восьмое, последнее. Действительно, как сказал председатель Государственной Думы, это первый вице-премьер, который утверждён Государственной Думой, и это вызов для нас, потому что то, как будет работать эта отрасль, и будет сигналом о нашем взаимодействии – это тоже наша зона ответственности, мы настроены на совместную конструктивную работу. Спасибо за внимание.

Ознакомиться с текстом постановления, принятого по итогам «правительственного часа», Вы можете на сайте Комитета Государственной Думы по контролю (<http://komitetcontrol.km.duma.gov.ru/upload/site110/216114856-216115397.pdf>)

**Выступление заместителя председателя Комитета Государственной Думы по контролю Д. Л. Ламейкина на «правительственном часе» с участием руководителя Федерального агентства по туризму З. В. Догузовой
18 мая 2022 года**

Уважаемые Вячеслав Викторович, Зарина Валерьевна, уважаемые коллеги! Сегодня Государственная Дума впервые заслушивает отчёт о работе Федерального агентства по туризму. Туризм становится одной из зон экономического роста в стране, создавая мультипликативный эффект в десятках смежных отраслей экономики, и сегодняшние условия открывают для этого колоссальные возможности.

Мы считаем, что для организации эффективного парламентского контроля необходимо заложить порядок нашего взаимодействия с Ростуризмом, совместно работать

над механизмами экономической политики отрасли в новой реальности. В прошлом году в рамках работы со Счётной палатой Комитет разработал «дорожную карту» практической реализации решений, зафиксированных в постановлении парламента. Такая форма позволяет отслеживать пошаговое выполнение и конкретизировать задачи. Аналогичный подход Комитет предлагает и для Ростуризма.

Коллеги, в рамках подготовки к «правительственному часу» мы провели совместное заседание Комитета Государственной Думы по контролю, Комитета Государственной Думы по туризму и Ростуризма, и в ходе обсуждения мы обобщили весь объём проблемных вопросов, которые были собраны профильным комитетом на заседаниях «круглых столов», а также нашим Комитетом в ходе взаимодействия с субъектами Федерации, рабочих выездов в регионы Сибири и Дальнего Востока и юга нашей страны. В этой связи хотелось бы отметить, что в 2019 году – и сейчас Сергей Иванович об этом говорил – была утверждена Стратегия развития туризма в Российской Федерации на период до 2035 года, но на сегодняшний день не разработано методическое сопровождение её реализации. Поэтому обращаем внимание Ростуризма на необходимость разработки плана конкретных мероприятий по реализации стратегии. Это положительно скажется и на координации деятельности органов госвласти, участвующих в реализации государственной политики в сфере туризма. Сегодня наряду с Ростуризмом, который выполняет основные функции, в этой работе задействован широкий перечень министерств, и Счётная палата Российской Федерации видит в такой сложной системе риски неэффективного управления отраслью – об этом мы уже говорили в этом зале и на нашей встрече. Соглашаясь с выводами, к которым пришло контрольное ведомство в своём отчёте о работе отраслевых мер поддержки, предлагаем пересмотреть подходы к оценке их эффективности: необходимо отталкиваться не от процента освоения бюджетных средств, а от итогового комплексного эффекта.

Коллеги, нормативно-правовая база является каркасом любой отрасли, и в фокусе парламентского контроля находится практика применения принятых федеральных законов. Убеждены, что действовать эти законы должны своевременно и эффективно, однако сегодня мы видим определённые риски в части старта работы закона, регулирующего деятельность гидов и экскурсоводов, с 1 июля этого года. Комитет обращает внимание Ростуризма на необходимость соблюдения сроков разработки нормативных правовых актов. Основываясь на мнении регионов и экспертного сообщества, Комитет видит необходимость оперативных законодательных решений, и мы призываем профильные комитеты Ростуризма активизировать работу по подготовке стратегического базового закона. Зарина Валерьевна сказала, что он готов, и его действительно надо принимать. В связи с этим акцентирую внимание ещё и на принятии тактических решений, потому что это касается таких инициатив, как гостевые дома, кемпинги, регулирование семейного отдыха, вопросы берегоукрепления, расширение пляжных территорий, и многих других вопросов, о которых мы говорили в ходе совместного заседания.

Коллеги, практические действия Ростуризма в условиях пандемии, а теперь и санкционного давления определённо заслуживают положительной оценки. Взрослые и детские кешбэки позволили многим россиянам отдохнуть, а реализация национального проекта и обнуление ставки НДС поддержали бизнес. Говоря о развитии внутреннего туризма, мы видим три ключевые задачи: во-первых, развитие туризма как мощной сферы экономики страны; во-вторых, развитие туризма как способа оздоровления и отдыха наших граждан; в-третьих, развитие туризма как инструмента развития патриотизма. Мы предлагаем по итогам сегодняшней работы принять проект постановления. Сегодня до 18 часов Комитет Государственной Думы по туризму ждёт предложения комитетов в итоговый документ, соответствующее обращение было разослано на прошлой неделе. Мы, со своей стороны, предлагаем запланировать рассмотрение проекта постановления на пленарном заседании 24 мая. На основе принятого

постановления будет разработана «дорожная карта» с конкретными сроками и мероприятиями. Спасибо за внимание.

Ознакомиться с текстом постановления, принятого по итогам «правительственного часа», вы можете на сайте Комитета Государственной Думы по контролю (<http://komitetcontrol.km.duma.gov.ru/upload/site110/219457764-219458564.pdf>)

Выступление первого заместителя председателя Комитета Государственной Думы по контролю М. В. Романова на «правительственном часе» с участием министра природных ресурсов и экологии Российской Федерации А. А. Козлова 15 июня 2022 года

Уважаемый Вячеслав Викторович, уважаемый Александр Александрович, уважаемые коллеги! Комитетом Государственной Думы по контролю была проведена комплексная работа в рамках подготовки к «правительственному часу». Резюмируя её итоги, Комитет отмечает, что принятые Минприроды России меры, направленные на создание условий для расширения минерально-сырьевой базы России, действительно являются беспрецедентными за всю постсоветскую историю. Вместе с тем мы констатируем ряд проблем, которые не позволяют говорить о том, что минерально-сырьевой сектор преодолел стагнацию, а существующая система управления фондом недр является в полной мере эффективной.

На сегодняшний день крайне высока накопившаяся за последние годы доля импортной продукции. Из-за отсутствия полной производственной цепочки для глубокой переработки сырья за счёт вынужденного экспорта обеспечивается спрос на ряд металлов – марганец, титан, цирконий, хром, уран, сырьё для производства алюминия. Представляется, что для страны, которая располагает одной четвёртой всей мировой сырьевой базы редкоземельных металлов, данная ситуация является недопустимой. Более того, принимая во внимание условия санкционного давления со стороны недружественных стран, Комитет Государственной Думы по контролю считает целесообразным проработать вопрос актуализации Стратегии развития минерально-сырьевой базы Российской Федерации до 2035 года.

Также Комитет отмечает, что на сегодняшний день государственным балансом запасов полезных ископаемых учитываются 228 видов твёрдых полезных ископаемых, однако добыча ведётся только по 98 видам. Представляется, что основная причина сложившейся ситуации – недостатки системы геологоразведочных работ. Так, в представленных для анализа материалах Счётная палата Российской Федерации отмечает ненадлежащее обоснование проведения новых геологоразведочных работ территориальными органами Роснедр, а также отсутствие в действующем законодательстве отраслевых и иных сметных нормативов, образующих систему ценообразования в целях проведения геологоразведочных работ за счёт бюджетных средств.

Указанное приводит в том числе к тому, что с 2014 года количество ежегодно выявляемых перспективных площадей уменьшилось и в настоящее время составляет 40 единиц в год. При этом начиная с 2017 года не обеспечивается достижение таких показателей, как прирост прогнозных ресурсов золота, алмазов, урана, марганцевых руд, особо чистого кварца. В свете затронутых проблем необходимо отметить недостижение показателей подпрограммы «Воспроизводство минерально-сырьевой базы, геологическое изучение недр» государственной программы Российской Федерации «Воспроизводство и использование природных ресурсов», а также низкий уровень достижения значений по показателю «Объём внутренних затрат на исследования и разработки, осуществляемые в рамках развития и использования минерально-сырьевой базы».

В завершение акцентирую ваше внимание на остро стоящем вопросе – проблеме вовлечения в освоение смежных природных объектов при использовании участков недр. Лицензионные порядки не учитывают категории лесов и разрешённый режим их использования в границах предоставляемых участков недр, в связи с чем пользователи недр сталкиваются с невозможностью использования такого участка. До настоящего времени Минприроды России не внесены предложения, направленные на решение данного вопроса.

Коллеги, резюмируя, отмечу, что при всём богатстве и многообразии минерально-сырьевая база России в её нынешнем состоянии по-прежнему не реализует свой потенциал, для того чтобы стать драйвером экономического роста.

Комитет Государственной Думы по контролю в целом положительно оценивает работу Министерства природных ресурсов и экологии Российской Федерации, при этом считает, что необходимо продолжить работу над повышением эффективности разведки полезных ископаемых для увеличения темпов экологического роста, в том числе необходимо проработать механизмы стимулирования геологического изучения недр и создания благоприятных условий для его проведения, проработать комплекс мер для повышения инвестиционной привлекательности освоения месторождений дефицитных полезных ископаемых и внедрения эффективных технологий обогащения и переработки, подготовить конкретные предложения, направленные на решение вопроса вовлечения в освоение смежных природных объектов при использовании участков недр.

С учётом изложенного Комитет Государственной Думы по контролю предлагает по итогам сегодняшней работы принять проект постановления. Сегодня Комитет Государственной Думы по экологии, природным ресурсам и охране окружающей среды ждёт предложения комитетов в итоговый документ. Мы, со своей стороны, от нашего комитета предлагаем запланировать рассмотрение проекта постановления на пленарном заседании 21 июня.

Благодарю за внимание.

Ознакомиться с текстом постановления, принятого по итогам «правительственного часа», вы можете на сайте Комитета Государственной Думы по контролю (<http://komitetcontrol.km.duma.gov.ru/upload/site110/222345259-222345603.pdf>)

**Выступление председателя Комитета Государственной Думы по контролю
О. В. Морозова в рамках годового отчёта Центрального банка Российской
Федерации с участием Председателя Банка России Э. С. Набиуллиной
21 апреля 2022 года**

Уважаемый Вячеслав Викторович, уважаемая Эльвира Сахипзадовна, уважаемые коллеги! В целях парламентского контроля Комитет использовал два инструмента: проанализировал постановление об отчёте Банка России за 2020 год и оценил, насколько проводимая им в прошлом году политика содействовала развитию страны.

Первый маршрут тут же породил немало вопросов. Так, из 24 пунктов нашего постановления по предыдущему отчёту половина содержит формулу «продолжить работу», что не позволяет сопоставить задачу и результат. Кроме того, анализируя годовой отчёт Банка России, Государственная Дума традиционно предлагает внести изменения в действующее законодательство, но это фактически рекомендация нам самим. И если соответствующий пункт не выполняется (а такие примеры есть), то какие претензии могут быть к Банку России? В частности, на наш запрос по одному из таких законопроектов из Центрального банка Российской Федерации получен ответ: проект готов, но не внесён. Аналогично в постановлении мы, например, просили Правительство Российской Федерации и Банк России оптимизировать программы льготной ипотеки и повысить их адресность, что также вряд ли можно считать зоной

прямой ответственности Банка России, хотя в рамках своих полномочий он, без сомнения, позитивно влияет на развитие ипотечного кредитования. Таким образом, первый наш вывод: нам следует строже относиться к собственным решениям.

Теперь второй вектор нашей оценки, сущностный. В целом годовой отчёт заслуживает положительной оценки, его готовили профессионалы, которые хорошо знают своё дело. Государственная Дума регулярно просит Банк России прогнозировать и делать публичными оценки ключевой ставки. В 2021 году Банк России семь раз повышал ключевую ставку. Это не было прямо предсказано ни в Основных направлениях денежно-кредитной политики, ни в иных документах Банка России, но было нужно исходя из дела, из практики. И благодаря этому Банк России смог достаточно гибко выполнять свои задачи, в частности купировать резкий рост цен, сохранять стабильность финансовых рынков и банковской системы. И это отражает не столько букву, сколько дух наших постановлений. Благодаря многолетней работе Банка России по оздоровлению банковской системы мы не тратим огромные ресурсы на спасение, так сказать, плохих банков. Появление карты «Мир», создание отечественной системы быстрых платежей, развитие информационных технологий позволили нам обеспечить новую технологическую устойчивость финансовой системы, а сегодня проводить денежно-кредитную политику в условиях жесточайшей финансовой блокады.

Что касается инфляции, то в 2021 году плановый показатель существенно превышен – ну, это не секрет, – и в отчёте самокритично говорится, что расчётная величина в 4 процента будет достигнута только к 2024 году. Но это честная, ответственная позиция, включающая в себя реалистичный анализ причин такого положения.

Считаем – и прошу обратить на это внимание, – что для организации эффективного парламентского контроля нужно изменить порядок текущего взаимодействия с Банком России. Мы его опробовали со Счётной палатой в 2021 году, совместно разработав «дорожную карту» исполнения принятых решений, которая позволяет в текущем режиме точно оценивать их выполнение, конкретизировать их с учётом меняющейся ситуации. Мы предложили на заседании профильного комитета такой подход и предлагаем совместно его реализовать в новом отчётном периоде. Если я правильно понимаю, Центральный банк Российской Федерации не возражает против такого подхода.

Ну а теперь о самом важном, коллеги. Сегодня как раз тот случай, когда при всей значимости обсуждаемого отчёта он уже далеко не главное. Любое сравнение, как известно, хромает, но сегодня, как 80 лет назад, Киев захвачен фашистами, и, как более 100 лет назад, на нас со всех сторон насаждает финансово-экономическая Антанта. Отечество в опасности, поэтому финансовая стратегия Банка России, персональная ответственность его руководителей, которые будут принимать судьбоносные для страны решения, выходят на первый план. Мы знаем позицию Президента России, доверяем ему, понимаем, что нужна командная работа всех ветвей власти, нужна стабильность финансовой системы, поэтому Комитет предлагает одобрить годовой отчёт Банка России и считает необходимым обеспечить нашей банковской системе всестороннюю парламентскую поддержку. Спасибо за внимание.

Ознакомиться с текстом постановления, принятого по итогам Годового отчёта, вы можете на сайте Комитета Государственной Думы по контролю (<http://komitetcontrol.km.duma.gov.ru/upload/site110/216114856-216115397.pdf>)

ВЗАИМОДЕЙСТВИЕ СО СЧЁТНОЙ ПАЛАТОЙ

Дмитрий Ламейкин. Комитет Государственной Думы по контролю реализует задачу по выстраиванию прямого и эффективного сотрудничества Государственной Думы со Счётной палатой

Уважаемые коллеги!

Эффективное государственное управление невозможно без контроля за расходованием бюджетных средств. Объём деятельности Счётной палаты, высшего органа внешнего государственного аудита, глубина анализа сущности экономических процессов превращает ведомство в один из центров макроэкономического анализа результатов стратегических и тактических решений в области развития экономики страны и оценки их перспектив.

Комитет Государственной Думы по контролю реализует задачу по выстраиванию прямого и эффективного сотрудничества Государственной Думы с главным контрольным ведомством страны в соответствии с расширяющимся функционалом Счётной палаты, её возрастающей ролью как органа не только экономического, но и политического планирования.

Основой нашего взаимодействия является Постановление Государственной Думы, принимаемое по итогам ежегодного отчёта Счётной палаты, и сформированный на его основании план совместных мероприятий, который разработан при участии всех фракций и комитетов Государственной Думы, поручений её Председателя.

Новшеством в совместной работе Комитета и главного аудитора стала процедура рассмотрения заключения Счётной палаты на отчёт Правительства Российской Федерации об исполнении федерального бюджета. С этого года заключение представляется в Государственную Думу в июне, а не в августе – таким образом замечания и решения, принятые парламентом по итогам рассмотрения документа, будут учитываться при формировании бюджета очередного года.

Одним из ключевых вопросов Государственной Думы к Счётной палате был переход от ежегодного выявления отдельных нарушений к оценке системных нарушений и их профилактике. Счётная палата выработала методический подход к пониманию, что такое системное нарушение, ввела соответствующие методические рекомендации и в ближайшее время начнёт этот подход реализовывать.

По рекомендации Комитета обновлены методические рекомендации по оценке государственных программ – анализ расширен от оценки финансирования и степени освоения средств до достижения целей в ходе их реализации.

Контрольное ведомство регулярно направляет в парламент результаты контрольных и экспертно-аналитических мероприятий, а также заключения по итогам экспертизы, оценке и анализу проектов федеральных законов на различных стадиях их рассмотрения. Например, за 2021 год такой анализ был проведён более чем для полутора тысяч законопроектов. В ходе обсуждения перспективного совершенствования взаимодействия парламента со Счётной палатой Комитет вносил



предложения по конкретизации ежегодного отчёта главного аудитора в части его формы и содержания, а также порядка представления текущих материалов Счётной палаты в Государственную Думу.

В ходе весенней сессии помимо работы над отчётом о работе Счётной палаты за 2021 год и заключением на отчёт Правительства Российской Федерации об исполнении бюджета Комитет совместно со Счётной палатой провёл в стенах Государственной Думы семинар для депутатов, в ходе которого глава Счётной палаты Алексей Кудрин рассказал о ключевых направлениях работы ведомства и подчеркнул, что Счётная палата – инструмент, помогающий парламентариям совершенствовать нормативную базу и документы стратегического планирования. В этот же период в здании на Охотном ряду заработало постоянное представительство Счётной палаты, где специалисты ведомства оказывают поддержку при работе с материалами аудитора.

Что касается дальнейших планов совместной работы, то наша первоочередная задача на осеннюю сессию – вовлечение депутатов и профильных комитетов в процесс взаимопользовного взаимодействия с Счётной палатой: вопросы формирования предложений комитетов и комиссий в план работы Счётной палаты и использование депутатами экспертно-аналитических материалов ведомства в законотворческой работе. Комитет также предложил в обязательном порядке обеспечить рассмотрение на заседаниях комитетов результатов контрольных и экспертно-аналитических мероприятий, включённых в план работы Счётной палаты по инициативе соответствующих комитетов и комиссий Государственной Думы.

**Заключение Комитета Государственной Думы по контролю
по Отчёту о работе Счётной палаты Российской Федерации в 2021 году
с учётом предложений и замечаний комитетов и комиссий Государственной Думы**

I. ОБЩАЯ ОЦЕНКА ОТЧЁТА

**1.1. Соблюдение процедуры внесения и рассмотрения Отчёта
о работе Счётной палаты Российской Федерации в 2021 году**

Отчёт о работе Счётной палаты Российской Федерации в 2021 году был представлен в Государственную Думу письмом Председателя Счётной палаты Российской Федерации А. Л. Кудрина от 28.02.2022 г. № 01/395/20.

В соответствии со статьёй 164¹² Регламента Государственной Думы комитеты и комиссии Государственной Думы в течение трёх недель рассматривают ежегодный отчёт о работе Счётной палаты Российской Федерации (далее – Счётная палата).

В целях организации эффективного рассмотрения Отчёта о работе Счётной палаты Российской Федерации в 2021 году (далее – Отчёт 2021) Комитет Государственной Думы по контролю разработал План-график подготовки к рассмотрению Годового отчёта о работе Счётной палаты в 2021 году, реализация которого позволяет в отведённые сроки обеспечить учёт мнений и позиций широкого круга заинтересованных лиц, получение объективной и подробной оценки результатов деятельности Счётной палаты в отчётном году.

При этом особое внимание при подготовке настоящего Заключения уделялось вопросам взаимодействия Счётной палаты с комитетами и комиссиями Государственной Думы, в том числе практическому применению соответствующих материалов в законопроектной деятельности Государственной Думы.

Помимо Отчёта 2021 Счётная палата оперативно, в том числе в инициативном порядке, обеспечила представление в Государственную Думу и Комитет Государственной Думы по контролю, в частности, дополнительных материалов и сведений, включая отчётность о реализации «дорожной карты» по реализации рекомендаций и поручений, включённых в Постановление Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации «Об отчёте о работе Счётной палаты Российской Федерации в 2020 году» от 07.04.2021 г. № 10099-7 ГД, информацию о нарушениях, выявленных в ходе контрольных мероприятий, и реализации объектами аудита (контроля) рекомендаций, представлений и предписаний Счётной палаты, а также информацию о мерах, принятых в отношении объектов аудита (контроля), их должностных лиц, справочную информацию о работе контрольного ведомства, а также иные данные и материалы, включая направленные по отдельным запросам в ходе рассмотрения Отчёта 2021.

В целях формирования содержательной и системной оценки условий и результатов деятельности Счётной палаты в 2021 году Комитет Государственной Думы по контролю рассмотрел следующие вопросы по Отчёту 2021:

1) оценка выполнения постановления Государственной Думы «Об отчёте о работе Счётной палаты Российской Федерации в 2020 году» от 07.04.2021 г. № 10099-7 ГД, включая соответствующую «дорожную карту»;

- 2) сравнение структуры и содержания Отчёта 2021 с аналогичными отчётами за предшествующие периоды;
- 3) информативность Отчёта 2021, полнота приведённых данных;
- 4) анализ основных изменений в деятельности Счётной палаты и её результатов (включая предварительные);
- 5) результаты взаимодействия Счётной палаты с Государственной Думой, комитетами и комиссиями Государственной Думы;
- 6) оценка основных последствий деятельности Счётной палаты, в том числе в отношении сроков и результатов выполнения представлений, предписаний и рекомендаций Счётной палаты;
- 7) участие Счётной палаты в законотворческом процессе Государственной Думы, а также оценке правоприменительной практики;
- 8) открытость и доступность сведений о планах, ходе и результатах работы Счётной палаты, в том числе для неограниченного круга лиц.

Также в соответствии с поручением Председателя Государственной Думы В. В. Володина от 13.04.2022 г. К № 1.1-2922 Комитет Государственной Думы по контролю в рамках подготовки настоящего Заключения исходил из необходимости решения следующих приоритетных задач при непосредственном участии Счётной палаты:

- повышения точности и обоснованности прогнозирования доходов федерального бюджета и бюджетной системы Российской Федерации;
- обеспечения скоординированности, достоверности и методологической обоснованности прогнозов социально-экономического развития Российской Федерации (Правительства Российской Федерации, Центрального банка Российской Федерации и оценок Счётной палаты), а также бюджетного прогноза Российской Федерации на долгосрочный период;
- эффективности межбюджетного регулирования, включая вопросы предсказуемости и стабильности межбюджетных отношений, процедуры и условий распределения межбюджетных трансфертов бюджетам субъектов Российской Федерации, включая долю межбюджетных трансфертов, распределяемых в рамках проекта федерального бюджета на очередной финансовый год и плановый период при внесении законопроекта в Государственную Думу;
- исполнения сроков ввода в эксплуатацию объектов капитального строительства федеральной адресной инвестиционной программы и сокращения масштабов незавершённого строительства;
- соблюдения общих требований законодательства Российской Федерации и контроля выполнения документов стратегического планирования, включая государственные программы Российской Федерации.

Комитет Государственной Думы по контролю отмечает соблюдение сроков и установленного порядка внесения Отчёта 2021, конструктивную позицию Счётной палаты в части организации работы с Отчётом 2021.

1.2. Общий анализ структуры и состава Отчёта о работе Счётной палаты в 2021 году

В составе Отчёта 2021 представлены основные итоги работы Счётной палаты, выводы по итогам аудита формирования и исполнения федерального бюджета и бюджетов государственных внебюджетных фондов, приведены сведения

по направлениям деятельности (в количестве 14), отражено взаимодействие Счётной палаты с Государственной Думой, Советом Федерации, органами государственной власти. Отдельный блок посвящён выполнению положений Стратегии развития Счётной палаты на 2018–2024 года. Исходя из этого, а также основываясь на позиции большинства комитетов Государственной Думы, представивших свои предложения и замечания по Отчёту 2021, Комитет Государственной Думы по контролю считает представленный материал соответствующим как общим требованиям, так и ожиданиям комитетов Государственной Думы.

Комитет Государственной Думы по контролю отмечает, что в отличие от отчёта о работе Счётной палаты Российской Федерации в 2020 году в Отчёте 2021 полностью отсутствует раздел о приоритетах работы главного контрольного органа на текущий год и будущие периоды¹. Данный вопрос тем более актуален, если учесть, что в значительной части предложений и замечаний комитетов Государственной Думы как раз содержатся позиции об общих и конкретных направлениях работы Счётной палаты в 2022 году.

Следует отметить, что в отличие от иных подобных отчётов, например, Центрального банка Российской Федерации, государственных и частных компаний и корпораций, в Отчёте 2021 не содержатся сведения об организационно-кадровых, финансовых условиях деятельности Счётной палаты, что затрудняет оценку достаточности соответствующих ресурсов главного аудитора.

Основная часть работы Счётной палаты в 2021 году (как и в прошлые отчётные периоды) осуществлялась на основе соответствующего плана работы: Перечня контрольных, экспертно-аналитических и иных мероприятий Счётной палаты Российской Федерации на 2021 год². При этом сам такой план формируется с учётом предложений Государственной Думы, комитетов и комиссий, а также отдельных депутатов Государственной Думы.

По мнению Комитета Государственной Думы по контролю, результаты выполнения контрольных и экспертно-аналитических мероприятий, включённых в план работы Счётной палаты по инициативе Государственной Думы, целесообразно излагать в более подробном виде.

Отчёт 2021 представлен на 396 страницах, из которых непосредственно сам отчёт содержит 119 страниц, а прочие материалы представлены в форме 14 приложений³, сгруппированных по отдельным направлениям работы Счётной палаты.

Таблица 1. Сведения о приложениях к Отчёту 2021

№	Наименование (тема) приложения	Всего завершённых мероприятий
1	Государственное управление	49
2	Доходы	50
3	Закупки, энергетический комплекс и СМИ	20
4	Здравоохранение и спорт	27

¹ Вместо этого Отчёт 2021 содержит сведения об «Общесистемных направлениях развития Счётной палаты Российской Федерации».

² URL: <https://ach.gov.ru/upload/iblock/919/9198c2e4fca2fd46a6a5eefd3b0075f9.pdf>.

³ Следует указать, что в тексте самого отчёта ссылки на указанные приложения не содержатся.

№	Наименование (тема) приложения	Всего завершённых мероприятий
5	Оборона, национальная безопасность и правоохранительная деятельность	49
6	Образование, наука и инновации*	20
7	Природопользование и АПК	50
8	Промышленность и технологическое развитие	11
9	Региональное развитие и ЖКХ	32
10	Социальная защита и культура	49
11	Транспорт и международное сотрудничество	57
12	Финансовые рынки и государственный долг	39
13	Цифровое развитие и государственная поддержка предпринимательства	26
14	Экономическое развитие**	8

* В оригинале Приложение № 4 к отчёту имеет наименование «Отчёт о работе Департамента аудита образования, науки и инноваций Счётной палаты Российской Федерации в 2021 году (приложение № 2 к отчёту о работе Счётной палаты Российской Федерации в 2021 году)». Собственно, всё данное приложение представлено в виде позиции соответствующего департамента, а не Счётной палаты. Те же данные сохранены и в опубликованном на официальном сайте Счётной палаты Отчёте 2021 (<https://ach.gov.ru/upload/iblock/f7d/r1s2z0taja8l1ajd0wwbue4mmjw61lqy.pdf>).

** Справедливы те же позиции, что были определены в части Приложения № 4 к отчёту.

Данный подход, позволяющий обеспечить концентрацию материалов по отдельным направлениям (объектам, предметам) аудита, представление более подробных сведений, безусловно, повышает доступность и информативность Отчёта 2021, позволяет также оценить уровень нагрузки по общим темам, отраслям, процедурам.

Вместе с тем такая структура (состав) отчёта имеет и недостатки.

Так, темы (направления) аудита сгруппированы таким образом, что соответствуют исключительно структуре самой Счётной палаты (исходя из состава руководства Счётной палаты и департаментов). В то же время эти темы не вполне адекватны ни видам экономической деятельности, ни разделам и подразделам функциональной классификации расходов бюджетов бюджетной системы Российской Федерации, ни структуре Правительства Российской Федерации.

Учитывая изложенное, предлагается поставить вопрос о совершенствовании и формализации требований к форме и содержанию годовой отчётности Счётной палаты.

1.3. Отдельные вопросы информативности Отчёта 2021

По мнению Комитета Государственной Думы по контролю, рассмотренный Отчёт 2021 может быть отчасти усовершенствован за счёт увеличения доли материалов, посвящённых приоритетным, наиболее важным вопросам государственного аудита, регулярно воспроизводимых проблем и недостатков объектов аудита за счёт соответствующего сокращения данных об отдельных случаях и фактах¹,

¹ Учитывая ранее приведённую позицию о частичном «дублировании» данных основного отчёта и 14 тематических приложений к нему.

не имеющих принципиального значения ни в финансово-экономическом, ни в политическом аспектах¹.

Комитет Государственной Думы по контролю считает важным и актуальным обеспечить решение Счётной палатой задач стратегического характера в отношении нарушений, регулярно выявляемых главным контрольным органом. Из Отчёта 2021 следует, что *«важной методологической новацией стало введение в стандарты Счётной палаты определения «нарушений и недостатков системного характера»²*, реализация Концепции риск-ориентированного подхода, принятой Счётной палатой в 2021 году. Достаточно подробных сведений о содержании указанных материалов в Отчёте 2021 не приведено при объективной полезности более детального знакомства депутатов Государственной Думы с этими материалами. При этом следует указать, что соответствующие данные размещены на официальном сайте Счётной палаты (стандарты государственного аудита, Концепция риск-ориентированного подхода и прочее).

С точки зрения информативности и доступности отчётности Счётной палаты для широкого круга заинтересованных лиц целесообразно отметить вопрос об ограничениях использования и распространения ряда материалов, представляемых с грифом «для служебного пользования».

Практика широкого применения грифа «ДСП» снижает потенциал практического применения результатов работы главного контрольного органа, включая возможность цитирования и использования этих документов в материалах комитетов Государственной Думы, их направление по электронной почте и публикацию, применение в рамках парламентских слушаний.

В целях повышения прозрачности и публичности деятельности Счётной палаты и в итоге повышения практической значимости выполняемой работы Комитет Государственной Думы по контролю считает необходимым поставить вопрос об изменении порядка формирования и представления таких документов. В частности, данная проблема может быть решена за счёт формирования материалов «для служебного использования» в отношении отдельных элементов соответствующих отчётов в виде приложения к основному отчёту о реализации контрольных (или экспертно-аналитических) мероприятий. Таким образом будет обеспечена доступность основных выводов и результатов работы Счётной палаты при сохранении ограничений в отношении части сведений.

1.4. Основные итоги выполнения постановления Государственной Думы «Об отчёте о работе Счётной палаты Российской Федерации в 2020 году»

В соответствии с постановлением Государственной Думы от 07.04.2021 г. № 10099-7 ГД «Об отчёте о работе Счётной палаты Российской Федерации в 2020 году» Счётной палате, комитетам и комиссиям Государственной Думы был дан ряд рекомендаций.

¹ Речь идёт именно об отдельных фактах, как то, например, в отношении итогов реализации контрольного мероприятия по проверке эффективности использования средств федерального бюджета, выделенных на создание единого института развития экспорта, по результатам выполнения которого в доход федерального бюджета возвращено 0,5 млн рублей.

² Страница 109 Отчёта 2021.

Таблица 2. Основные рекомендации, утверждённые постановлением Государственной Думы от 07.04.2021 № 10099-7 ГД, и общая оценка результатов их выполнения

Состав (содержание) рекомендаций (поручений)	Основной итог выполнения
1. Рекомендации Счётной палате	
<p>Продолжить работу по контролю выполнения задач, определённых Президентом Российской Федерации, в том числе в Указе Президента Российской Федерации от 21.07.2020 г. № 474 «О национальных целях развития Российской Федерации на период до 2030 года», с учётом их взаимосвязи с государственными программами Российской Федерации</p>	<p>Общая оценка: выполнено частично, с неполным соблюдением сроков. Основным источником сведений послужили результаты рассмотрения данных Счётной палаты по реализации «дорожной карты». Согласно этим сведениям, значительная часть соответствующих отчётов не была подготовлена в 2021 году. Так, данные по анализу достижения национальных целей «Сохранение населения, здоровье и благополучие людей» и «Цифровая трансформация», оценка достижения показателя «Повышение ожидаемой продолжительности жизни до 78 лет» национальной цели «Сохранение населения, здоровье и благополучие людей» планируются к представлению в Государственную Думу¹ только в 2022 году. Значимой проблемой оценки выполнения данной рекомендации стало недостаточная определённость самой рекомендации.</p>
<p>Организовать оценку и мониторинг рисков, возникающих при достижении национальных целей развития Российской Федерации, реализации национальных проектов и государственных программ Российской Федерации, в рамках аудита реализуемости и результативности достижения стратегических целей социально-экономического развития Российской Федерации</p>	<p>Общая оценка: выполнено частично. В Отчёте 2021 указывается на разработку и принятие в 2021 году Концепции риск-ориентированного подхода, определяющего «терминологию, принципы, цели, задачи, сферы применения РОП»². Счётная палата указывает на учёт данных рисков в рамках 37 контрольных и экспертно-аналитических мероприятий, часть из которых представлена (подлежит направлению) в Государственную Думу в 2022 году. Однако оценить выполнение именно данной рекомендации с достаточной степенью точности не представляется возможным, поскольку соответствующие элементы аудита «погружены» в общую процедуру контрольной и экспертно-аналитической деятельности Счётной палаты. Также по данным Счётной палаты в июне 2022 года планируется утверждение Методических рекомендаций по аудиту реализации национальных и федеральных проектов.</p>
<p>Продолжить работу по обеспечению открытости информации о деятельности Счётной палаты, в том числе посредством обеспечения доступа граждан Российской Федерации к информации, касающейся планирования контрольных и экспертно-аналитических мероприятий и их результатов, и посредством рассылки информации палатам Федерального Собрания Российской Федерации, включая рассылку тематических материалов Счётной палаты профильным комитетам Государственной Думы по вопросам их ведения</p>	<p>Общая оценка: выполнено полностью, за отдельными исключениями. Счётная палата обеспечила и во многом развила ранее достигнутый уровень открытости информации о планах, ходе и результатах своей деятельности. В частности, была организована работа по подготовке и рассылке специального «концентрированного» материала о работе Счётной палаты, в том числе в форме «дайджеста», в Государственную Думу один раз в две недели. Также сформирована общедоступная база (на официальном сайте Счётной палаты) в отношении рекомендаций Счётной палаты с отражением ответственных объектов аудита, результатов (хода) выполнения рекомендаций. Кроме того, сохранена практика проведения ежегодного опроса депутатов Государственной Думы, сотрудников аппарата Государственной Думы в части сложившейся практики взаимодействия между Счётной палатой и Государственной Думой и предложений по её совершенствованию¹.</p>

¹ Часть из них уже направлена Счётной палатой в Государственную Думу.

² Страница 108 Отчёта.

Состав (содержание) рекомендаций (поручений)	Основной итог выполнения
<p>Обеспечить широкое внедрение аудита эффективности в целях определения эффективности использования федеральных и иных ресурсов для достижения запланированных целей, решения поставленных социально-экономических задач развития Российской Федерации, а также анализа причин нарушений и недостатков системного характера при их выявлении и выработки требований о принятии мер по их устранению, предложений (рекомендаций) по их предупреждению</p>	<p>Общая оценка: достигнут осязаемый прогресс. В соответствии с Отчётом 2021 Счётная палата сообщает о применении повышенных требований «к проведению контрольных процедур и их качеству, включая необходимость разработки критериев, вопросов, обеспечивающих доказанность выводов о неэффективности использования ресурсов... В 2021 году Счётная палата обновила свои подходы к аудиту эффективности: помимо утверждения в новой редакции стандарта внешнего государственного аудита (контроля) СИА 104 «Аудит эффективности» приняты методические рекомендации по применению этого вида аудита»². Комитет Государственной Думы по контролю оценивает результаты выполнения рекомендации как положительные по итогам тщательного изучения результатов проведения соответствующих контрольных и экспертно-аналитических мероприятий, нежели в рамках общих отчётных данных. Тем самым отмечается дефицит системных данных о ходе выполнения соответствующего решения Государственной Думы, включая и объективно недостаточный уровень вовлечения депутатов Государственной Думы в процесс работы с рекомендациями, применением указанного стандарта государственного аудита.</p>
<p>Продолжить формирование системы учёта и мониторинга информации о выполнении рекомендаций, представлений и предписаний Счётной палаты, а также мер, принятых в отношении объектов аудита (контроля), их должностных лиц</p>	<p>Общая оценка: выполнено полностью. Счётная палата обеспечила сохранение достигнутого уровня и повышение прозрачности, информативности и эффективности рекомендаций с учётом организации специальной базы Счётной палаты на официальном сайте³. В то же время практическое значение рекомендаций Счётной палаты в рамках законотворческой деятельности Государственной Думы остаётся недостаточным. Даже в отношении рекомендаций, включающих конкретные предложения по изменению нормативных правовых актов, их применение комитетами и комиссиями Государственной Думы можно считать нуждающимся в улучшении.</p>
<p>Представлять Государственной Думе ежеквартально в срок до 20-го числа месяца, следующего за отчётным периодом, информацию о нарушениях, выявленных в ходе контрольных мероприятий, и реализации объектами аудита (контроля) рекомендаций, представлений и предписаний Счётной палаты, а также информацию о мерах, принятых в отношении объектов аудита (контроля), их должностных лиц</p>	<p>Общая оценка: выполнено полностью. Счётная палата обеспечила своевременное представление необходимых данных, в том числе в части материалов для служебного пользования. Соответствующие сведения (по состоянию на конец 2021 года) были обработаны и рассмотрены на заседании Комитета Государственной Думы по контролю 25 марта 2022 года¹. В результате работы с указанными сведениями выявлена необходимость уточнения состава этих материалов в части описательных данных, пояснений, что целесообразно учесть в рамках подготовки проекта постановления Государственной Думы об Отчёте 2021². В противном случае возникают риски неверной трактовки, оценки получаемого массива данных.</p>

¹ Следует отметить, что количество участников, активно участвующих в данном анкетировании, остается крайне незначительным, нерепрезентативным.

² Страница 111 Отчета 2021.

³ <https://rec.ach.gov.ru/>.

Состав (содержание) рекомендаций (поручений)	Основной итог выполнения
2. Поручение профильным комитетам Государственной Думы совместно со Счётной палатой	
Провести обсуждение результатов проводимых Счётной палатой контрольных и экспертно-аналитических мероприятий по вопросам, которые оказывают непосредственное влияние на благополучие граждан Российской Федерации и на условия ведения бизнеса	Общая оценка: практически не выполнено. Основываясь на предложениях и замечаниях комитетов Государственной Думы по Отчёту 2021, представленных в адрес Комитета Государственной Думы по контролю, не имеется возможности подтвердить факт состоявшихся обсуждений, рассмотрений итогов контрольных и экспертно-аналитических мероприятий в достаточном количестве, включая и учёт соответствующих положений материалов Счётной палаты в законодательной деятельности комитетов Государственной Думы.
3. Рекомендация комитетам и комиссиям Государственной Думы	
Продолжить работу по рассмотрению на постоянной основе материалов Счётной палаты о результатах проведённых контрольных и экспертно-аналитических мероприятий по вопросам их ведения, уделив особое внимание учёту рекомендаций Счётной палаты по внесению изменений в федеральные законы	Общая оценка: выполнено частично. В соответствии с имеющимися данными, в том числе непосредственно касающимися Отчёта 2021, позиции комитетов Государственной Думы далеко не всегда в полной мере учитывали заключения, предложения и замечания Счётной палаты к законопроектам, в том числе при их рассмотрении во втором чтении.

Отмечается, что по большинству положений указанного постановления Государственной Думы об отчёте о работе Счётной палаты в 2020 году можно констатировать полное или частичное (с оговорками) выполнение соответствующих рекомендаций.

Во многом этому способствовало применение специального механизма обеспечения реализации и контроля за выполнением этого постановления – «дорожной карты»³, что, с одной стороны, позволило конкретизировать сроки и содержание соответствующих рекомендаций (поручений) Государственной Думы, с другой – создать условия для эффективного рабочего взаимодействия со Счётной палатой вне дополнительных ограничений.

II. ОСНОВНЫЕ ИТОГИ РАБОТЫ СЧЁТНОЙ ПАЛАТЫ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ В 2021 ГОДУ

2.1. Главные достижения и результаты работы Счётной палаты Российской Федерации в 2021 году

В 2021 году Счётная палата помимо основной, регулярно выполняемой работы обеспечила решение следующих актуальных задач:

1) участие в работе над Федеральным законом от 01.07.2021 г. № 255-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «Об общих принципах организации и деятельности контрольно-счётных органов субъектов Российской Федерации

¹ В соответствии с планом-графиком рассмотрения отчёта о работе Счётной палаты Российской Федерации в 2021 году.

² Представляемые во исполнение данной рекомендации Государственной Думы данные Счётной палаты ограничиваются исключительно таблицами, без дополнительных сведений в части содержательной оценки искомой информации.

³ Более подробные сведения приведены в приложении № 1 к настоящему заключению.

и муниципальных образований» и отдельные законодательные акты Российской Федерации», расширяющим, помимо прочего, доступность государственных и муниципальных информационных систем;

2) организация мер по обеспечению аудита на отчёт Правительства Российской Федерации об исполнении федерального бюджета в соответствии с актуальными положениями Бюджетного кодекса Российской Федерации¹, позволяющими Государственной Думе учесть положения соответствующего заключения Счётной палаты при работе над проектом федерального закона об исполнении федерального бюджета за 2021 год²;

3) совершенствование и разработка новых методов оценки государственных программ Российской Федерации и документов стратегического планирования в целом;

4) проведение первого конкурса практик и инициатив доказательной политики среди государственных и муниципальных органов;

5) завершение проверки ЮНИДО и реализации задачи аудитора этой организации Счётной палатой на второй срок, а также аудитора Подготовительной комиссии Организации по Договору о всеобъемлющем запрещении ядерных испытаний, что позволит также обрести и развить новые компетенции сотрудников Счётной палаты;

6) начало реализации трёх кросс-отраслевых комплексов мероприятий и 23 отраслевых комплексов мероприятий;

7) активное использование рекомендаций Счётной палаты, в том числе в целях профилактики обнаруживаемых недостатков и нарушений в будущих периодах.

Комитет считает, что эти, а также многие иные мероприятия, реализованные Счётной палатой в отчётном году, заслуживают положительной оценки. Это также справедливо в части своевременной постановки и решения новых, актуальных задач.

В числе последних следует особенно отметить, как имеющие высокий потенциал для решения приоритетных задач социально-экономического развития и законотворческого процесса, проверку, экспертизу и методологически обоснованный анализ документов стратегического планирования, а также формирование механизмов решения проблем, регулярно отмечаемых Счётной палатой в соответствующих заключениях и отчётах.

Однако Комитет Государственной Думы по контролю склонен считать недостаточным уровень информированности депутатов Государственной Думы о конкретном составе и ходе реализации соответствующих мер, наличие сведений о которых на официальном сайте Счётной палаты в сети Интернет не решает данную проблему полностью.

Например, в Отчёте указывается в качестве значимого явления разработка и принятие Концепции риск-ориентированного подхода в Счётной палате, которая *«определяет терминологию, принципы, цели, задачи, сферы применения РОП в деятельности Счётной палаты. Концепцией заложена основа для дальнейших шагов по развитию и применению РОП, включая подготовку целевой модели его развития и дорожную карту развития РОП, разработку методологического и методического обеспечения»* (страница 108 Отчёта 2021). Соответствующая концепция не была

¹ В соответствии со статьёй 264.10 годовой отчёт об исполнении федерального бюджета за 2021 год (одновременно с проектом федерального закона об исполнении федерального бюджета) должен быть представлен Правительством Российской Федерации в Государственную Думу не позднее 15 июня текущего года.

² Следует при этом отметить, что в Отчёте 2021 указывается в качестве бенефициара такого решения именно Правительство Российской Федерации: *«У Правительства будет возможность, ознакомившись с заключением об исполнении прошлогоднего бюджета, при подготовке проекта бюджета избежать былых недочётов»* (страница 2 Отчёта 2021), – но не Государственная Дума.

представлена Счётной палатой в Государственную Думу, хотя и опубликована, как указывалось ранее, на сайте Счётной палаты в открытом доступе.

В Отчёте 2021 отмечается, что в отчётном периоде Счётной палатой была организована работа по профилактике регулярно выявляемых нарушений и недостатков, немалая часть которых непосредственно затрагивает вопросы формирования и исполнения федерального бюджета и других бюджетов бюджетной системы России. В то же время конкретные параметры, методология, применение результатов этой работы остаются недостаточно известны депутатам Государственной Думы¹.

Комитет Государственной Думы по контролю считает признаком высокого профессионального уровня Счётной палаты достигнутые и ожидаемые результаты председательства в Международной организации высших органов аудита (ИНТОСАИ), запуск платформы Цифрового университета ИНТОСАИ, сотрудничество с высшими органами аудита (финансового контроля) других государств.

2.2. Деятельность Счётной палаты Российской Федерации в части законотворчества (а также иных нормативных правовых актов)

Согласно Отчёту 2021 Счётная палата, как и в прошлые периоды, достаточно активно и плодотворно осуществляла деятельность по экспертизе, оценке и анализу проектов нормативных правовых актов, включая проекты федеральных законов на различных стадиях их рассмотрения (чтениях).

Таблица 3. Основные показатели деятельности Счётной палаты в части законотворческой деятельности и нормативных правовых актов (проектов таких актов), единиц

Показатели	2019	2020	2021
Количество проведённых экспертиз проектов законодательных и иных нормативных правовых актов	1 281	1 476	1 589
Количество нормативных правовых и иных актов, принятых по результатам рассмотрения представлений, предписаний и информационных писем Счётной палаты	112	151	126

Можно констатировать существенное увеличение интенсивности работы Счётной палаты в течение последних трёх лет.

Основываясь на данных Отчёта 2021, количество проведённых экспертиз нормативных правовых актов, проведённых Счётной палатой в отчётном году, почти на четверть превысило аналогичные показатели 2019 года. В отношении непосредственного учёта позиции Счётной палаты в форме нормативных правовых актов прирост зафиксирован на уровне 13 процентов.

Существенные масштабы экспертизы нормативных правовых актов демонстрируют, в свою очередь, значительные объёмы работы главного аудитора в части данного направления², притом что расходы федерального бюджета на финансовое обеспечение Счётной палаты не росли за последние три календарных года аналогичными темпами.

¹ См. актуальные версии стандартов внешнего государственного аудита (контроля) СГА 101 и СГА 102, размещённые в открытом доступе на сайте Счётной палаты.

² В соответствии с действующим законодательством первоочередной задачей Счётной палаты является всё-таки не столько совершенствование нормативно-правового регулирования, сколько контроль в части налогово-бюджетных правоотношений.

В отношении же содержательного анализа указанных достижений Комитет Государственной Думы по контролю обращается в первую очередь к результатам мнений комитетов Государственной Думы, представленным в ответ на специальный запрос, в части результатов оценки, обсуждения и применения заключений Счётной палаты и предложений по доработке соответствующих законопроектов¹. На основе полученных материалов только 7 комитетов Государственной Думы из числа представивших официальные ответы указали на отдельные случаи применения соответствующих данных Счётной палаты.

Комитет Государственной Думы по контролю в рамках рассмотрения по поручению Государственной Думы заключений Счётной палаты на отчёт об исполнении федерального бюджета за 2020 год и на проект федерального бюджета на 2022 год и плановый период 2023 и 2024 годов специально отметил сохранение ряда концептуальных замечаний, неоднократно формируемых Счётной палатой в прошлые годы, но так и не потерявших свою актуальность и требующих ряда решений путём разработки соответствующих нормативных правовых актов. Речь идёт, например, об общих недостатках системы межбюджетного регулирования, прогнозирования социально-экономического развития Российской Федерации, формирования и реализации федеральной адресной инвестиционной программы и так далее. На основе имеющихся данных можно утверждать, что отнюдь не все выводы, замечания и предложения Счётной палаты, причём концептуального характера, находят своё воплощение в конкретных практиках и изменениях соответствующих документов.

2.3. Основные нарушения, выявленные Счётной палатой Российской Федерации

Согласно Отчёту 2021 в отчётном периоде Счётная палата выявила *«значительно больше нарушений, чем годом раньше»*, что связано *«в том числе с серьёзным увеличением расходов федерального бюджета в 2020–2021 годах в связи с пандемией»*. Там же Счётная палата указывает, что подобные нарушения связаны, в первую очередь, с невыполнением *«требований бухучета, несоблюдения процедур и формальностей... чаще всего такие нарушения устраняются уже во время проверок или после них на основании наших представлений и подписаний»*.

Таким образом, затруднительно оценить, насколько результаты работы Счётной палаты действительно повлияли на предпосылки, условия и результаты исполнения федерального бюджета и иных полномочий исполнительных органов государственной власти Российской Федерации.

Таблица 4. Данные о нарушениях, выявленных Счётной палатой в 2021 году

Показатели	Ед. измерения	2019	2020	2021
Выявлено нарушений в ходе осуществления внешнего государственного аудита (контроля)	единиц	4 443	3 698	4 247
Выявлено нарушений в ходе осуществления внешнего государственного аудита (контроля)	млрд рублей	884,6	355,5	1 541,2
<i>отношение объёма выявленных нарушений в расчёте на 1 нарушение</i>	<i>млн рублей</i>	<i>199,1</i>	<i>96,1</i>	<i>362,9</i>

¹ Включая второе чтение.

Показатели	Ед. измерения	2019	2020	2021
Обеспечен возврат средств в бюджеты всех уровней бюджетной системы Российской Федерации и бюджет Союзного государства	млн рублей	4 516,1	16 423,3	5 317,8
<i>отношение возврата средств в бюджеты всех уровней к размеру выявленных нарушений</i>	%	<i>0,51</i>	<i>4,62</i>	<i>0,35</i>

Прежде всего, Комитет Государственной Думы по контролю считает целесообразным отметить, ориентируясь на общие количественные показатели, что результаты работы главного аудитора представляются заслуживающими высокой оценки.

Счётная палата в рамках Отчёта 2021 сообщает о нарушениях тех или иных норм, положений законодательства Российской Федерации на исключительно высоком уровне: зафиксированный в стоимостном выражении объём нарушений определён в размере более чем 1,5 трлн рублей.

Исходя из расчёта на одно выявленное нарушение, эффективность работы Счётной палаты выросла почти в четыре раза относительно аналогичных показателей 2020 года и немногим менее чем в два раза к данным 2019 года.

Можно сделать заключение о том, что при существенном росте количественных показателей в отношении выявляемых нарушений значительная их часть не связана с нецелевым или неправомерным использованием бюджетных средств, но обусловлена недостатками иного характера.

Отчасти данный вопрос связан с тем, что сам состав нарушений, как уже отмечалось ранее, не связан с качеством, причинами, потенциальными последствиями этих ошибок. Так, по мнению Комитета Государственной Думы по контролю, представляется необходимым обеспечить обособление нарушений, связанных непосредственно с вопросами, например, ошибок учётной политики. По имеющимся сведениям специальные методики планируются к разработке Счётной палаты в IV квартале 2022 года.

В Отчёте 2021 отмечено, что *«важной методологической новацией 2021 года стало введение в стандарты Счётной палаты определения «нарушений и недостатков системного характера»*. По мнению главного аудитора, *«обособление данного класса нарушений позволит бороться с причинами и массовостью наиболее опасных нарушений, воздействовать на их источник, а не только на последствия. Кроме того, понимание системности поможет устранять ситуации, когда нарушения, например, являются вынужденными, т. е. независящими от действий (бездействий) проверяемых объектов»*.

Комитет Государственной Думы, особенно учитывая уже приведённые результаты анализа Отчёта 2021, поддерживает данное направление работы Счётной палаты. Помимо этого представляется целесообразным предложить Счётной палате в будущих периодах представлять в Государственную Думу (ежегодно) более детальную информацию в отношении таких нарушений по мере подготовки соответствующей методологической и практической базы.

2.4. Итоги работы Счётной палаты в части документов стратегического планирования, в том числе государственных программ Российской Федерации

Документы стратегического планирования являются не только основой для бюджетного планирования, формирования федерального бюджета и иных

бюджетов бюджетной системы Российской Федерации, но и выступают в настоящее время неотъемлемым элементом парламентского контроля, в том числе в отношении оценки достижения поставленных целей социально-экономического развития Российской Федерации, реализации приоритетных национальных проектов.

В соответствии со статьёй 5 Федерального закона от 05.04.2013 г. № 41-ФЗ «О Счётной палате Российской Федерации» к задачам Счётной палаты относится аудит реализуемости и результативности достижения стратегических целей социально-экономического развития Российской Федерации. Статьёй 13 этого закона к функциям главного аудитора отнесено также осуществление мониторинга и анализа формирования и использования системы целевых показателей исходя из приоритетов социально-экономического развития Российской Федерации при разработке и реализации документов стратегического планирования, оценка влияния внутренних и внешних условий на фактический уровень достижения целей социально-экономического развития Российской Федерации, экспертиза документов стратегического планирования Российской Федерации, включая государственные программы.

В 2021 году Счётной палатой в рамках работы над бюджетной отчётностью и проектом федерального бюджета на 2022–2024 годы были подготовлены соответствующие заключения и представлены профильным комитетам Государственной Думы.

При этом согласно Отчёту 2021 по результатам проведённого анализа Счётной палаты отмечаются значительные недостатки государственных программ Российской Федерации как в части их состава, сбалансированности, достоверности, соответствия иным документам стратегического планирования, так и эффективности реализации.

В частности, в составе выявленных проблем Счётная палата указывает на следующие:

- недостаточное качество планирования, включая отсутствие или низкую динамику значений показателей;
- несоответствие показателей иным официальным материалам и документам, включая оценку налоговых расходов;
- отсутствие данных о финансовом обеспечении государственных программ Российской Федерации на весь период их реализации¹;
- внесение изменений в состав и значения показателей в конце финансового года²;
- несоответствие параметров финансового обеспечения государственных программ параметрам федерального бюджета³;
- дефицит данных о фактических показателях выполнения государственных программ Российской Федерации, что может привести к дополнительным сложностям в связи с новыми сроками внесения проекта федерального закона об исполнении федерального бюджета в Государственную Думу.

Комитет Государственной Думы по контролю также считает необходимым обратить внимание на позицию Счётной палаты, представленную в ответ на официальный запрос в ходе подготовки к рассмотрению Отчёта 2021, в отношении того,

¹ Следует указать, что соответствующая информация отсутствует и в Бюджетном прогнозе Российской Федерации на период до 2036 года.

² Что вообще ставит под сомнение ценность оценки выполнения плановых задач в рамках оценки уже не плановых, а ожидаемых фактических показателей.

³ В связи с чем заведомо создаются условия невозможности оценки эффективности использования бюджетных ресурсов.

что «замечания и предложения Счётной палаты по результатам проведения экспертизы, как правило, учитывались частично либо не учитывались»¹.

В дополнение к этому важно указать на концептуальный недостаток государственных программ Российской Федерации, связанный с отсутствием обязательной корректировки целевых показателей и индикаторов, состава конкретных программных мероприятий при изменении объёмов финансового обеспечения программ, что ставит под вопрос достоверность, необходимость и достаточность² соответствующих бюджетных расходов и иных форм государственной поддержки для достижения конкретных целей социально-экономического развития.

Комитет Государственной Думы по контролю высоко оценивает деятельность Счётной палаты по данному направлению, в том числе в части развития методологии, применения новых подходов к оценке и экспертизе документов стратегического планирования, в том числе при анализе их взаимной обусловленности, что было в том числе выявлено при работе над отчётом Счётной палаты по Энергетической стратегии Российской Федерации до 2035 года, рассмотренном на соответствующем заседании Комитета.

Вместе с тем нельзя не обратить внимание на то, что значительная часть недостатков и нарушений, обнаруженных Счётной палатой в 2021 году, справедлива и в отношении прошлых отчётных периодов и, кроме того, сохраняет свою актуальность и на сегодняшний день. Исходя из этого, констатации выявляемых недочётов в отношении документов стратегического планирования, в первую очередь государственных программ Российской Федерации, а также учитывая подтверждённую недостаточность действий органов исполнительной власти по учёту соответствующих предложений и рекомендаций главного аудитора, необходимо предпринять дополнительные меры в рамках парламентского контроля и конкретных инициатив по исправлению сложившейся ситуации.

В Отчёте 2021 указывается, что в завершённом году Счётной палатой был разработан проект Методики оценки госпрограмм в рамках последующего контроля за исполнением федерального бюджета, который позволит на новом уровне оценивать качество реализованных программ, включая оценку стабильности состава показателей и индикаторов, «амбициозности» их значений. В Отчёте 2021 соответствующие подробные данные отсутствуют, эти материалы размещены на официальном сайте Счётной палаты.

Кроме того, следует признать, что внешние и внутренние факторы, определяющие условия социально-экономического развития Российской Федерации на сегодняшний день, отличаются от учтённых при разработке подобных документов стратегического планирования. Аналогичным образом нуждается в системном решении и вопрос о качестве и составе прогноза социально-экономического развития Российской Федерации, на базе которого разрабатывается и долгосрочный бюджетный прогноз Российской Федерации, и основной состав документов стратегического планирования.

Нельзя не обратить внимание и на сохранение крайне значительных отличий, далеко выходящих за пределы «статистической погрешности» или методологических особенностей в отношении подходов, применяемых для оценки эффективности государственных программ Российской Федерации Счётной палатой и Минэкономразвития России. Так, в соответствии с Отчётом 2021 по результатам оценки госпрограмм за 2020 год Счётной палатой 12 программ были определены как имеющие низкую степень эффективности, в то время как по мнению

¹ Письмо Счётной палаты от 08.04.2022 г. № 02/729/15-04.

² Или, напротив, избыточность.

Минэкономразвития России эту характеристику заслуживает только 1 программа. Аналогичным образом ведомство относит 14 государственных программ Российской Федерации к высокоэффективным, притом что главный аудитор не подтверждает наличие такой оценки ни по одной программе. Наконец, Комитет Государственной Думы по контролю отмечает, что по 13 программам Счётная палата сочла невозможным оценить эффективность их реализации (в 2017–2019 годах аналогичные выводы были сделаны в отношении соответственно 11, 14 и 11 программ).

Вследствие этого на протяжении ряда лет функционируют две параллельные, отличающиеся как по методам, так и по выводам системы оценок эффективности государственных программ Российской Федерации, на основе которых формируется и исполняется федеральный бюджет.

Комитет Государственной Думы по контролю считает такой подход нуждающимся в изменении. При этом, учитывая объективную заинтересованность именно Парламента в получении максимально достоверной информации об оценке эффективности государственных программ Российской Федерации, Комитет полагает целесообразным организовать работу, направленную на донесение подходов Счётной палаты к оценке государственных программ до Правительства Российской Федерации в целом, а также непосредственно до федеральных органов исполнительной власти, ответственных за методологию государственных программ, с целью возможного сближения подходов по оценке государственных программ. Данное решение должно быть реализовано при участии соответствующих комитетов Государственной Думы.

Целесообразно указать, что только 2 комитета Государственной Думы привели сведения о фактическом использовании материалов Счётной палаты по государственным программам Российской Федерации¹. Таким образом, условия взаимодействия Парламента Российской Федерации со Счётной палатой в отношении документов стратегического планирования заслуживают совершенствования.

2.5. Обеспечение прозрачности, публичности и информативности Счётной палаты

Счётная палата, как и в предшествующие периоды, сохраняет высокий уровень информационной открытости, доступности сведений о планах, ходе и результатах своей деятельности.

При этом в 2021 году был достигнут существенный прогресс в части технологии прозрачности информации главного аудитора, в том числе за счёт реализации предложений Государственной Думы по регулярному представлению «сжатых» информативных материалов, позволяющих в относительно короткий срок получить точные сведения о конкретных результатах проведения контрольных, экспертно-аналитических и иных мероприятиях Счётной палаты.

Кроме того, благодаря развитию и поддержке информационной системы по базе рекомендаций Счётной палаты² практически любой заинтересованный пользователь без каких-либо ограничений имеет возможность не только ознакомиться с достаточно подробными данными о содержании, статусе³, ходе выполне-

¹ Комитет Государственной Думы по вопросам семьи, женщин и детей, Комитет Государственной Думы по промышленности и торговле.

² Размещена на официальном сайте Счётной палаты.

³ В настоящее время используются две основные группы – «приоритетные» и прочие рекомендации Счётной палаты.

ния таких рекомендаций, но и оценивать их за целый ряд периодов, что позволяет судить о динамике процесса.

Комитет Государственной Думы по контролю не может обойти вниманием процедуру ежегодной оценки уровня открытости федеральных министерств и ведомств, предусмотренной Стратегией развития Счётной палаты на 2018–2024 годы. Так, Счётная палата регулярно на основе вполне прозрачной методологии проводит анализ и формирует рейтинг открытости федеральных министерств и ведомств, который в обязательном порядке должен найти своё отражение при подготовке проведения «правительственных часов» и выработке соответствующих рекомендаций. В то же время не имеется возможности подтвердить наличие учёта показателей этого рейтинга и его связи с результатами проведённых контрольных и экспертно-аналитических мероприятий Счётной палаты. Это обстоятельство даёт основания для постановки вопроса о востребованности соответствующих исследований вне их «привязки» к иным параметрам деятельности министерств и ведомств.

Следует специально указать на такой механизм обеспечения «обратной связи» с депутатами Государственной Думы и сенаторами Совета Федерации с помощью проведения специальных опросов, анкетирования депутатов и сенаторов, сотрудников аппарата Парламента Российской Федерации. Этот метод получения аргументированных мнений, позиций и предложений действительно позволяет создать условия для постоянного совершенствования взаимодействия главного аудитора с Советом Федерации и Государственной Думой.

Тем не менее уровень активности, непосредственной вовлеченности депутатов Государственной Думы и её сотрудников в таком анкетировании остаётся недостаточным.

В Отчёте 2021 указывается на возрастающее количество обращений граждан в Счётную палату. Согласно указанному документу, в 2021 году в адрес главного аудитора поступило более 3,6 тысяч подобных обращений, притом, что в предшествующие годы их количество было существенно меньше: в 2020 году – 3,1 тысячи, а в 2019 году – 2,9 тысячи обращений. С другой стороны, из 3 620 обращений граждан только 536 классифицированы Счётной палатой в качестве относящихся к теме «исполнение федерального бюджета», то есть непосредственной сфере ответственности. Характерно, что при указанном количестве поступивших обращений (большая часть, как указано в Отчёте 2021, была подана в электронном виде) Счётная палата в качестве мер реагирования направила порядка 4,9 тысячи писем, только 1,7 тысячи из которых составляла содержательная позиция в форме разъяснений «по проблемам граждан».

Здесь также целесообразно обратить внимание на то, что согласно Отчёту 2021 в Счётную палату поступило 715 обращений граждан, которые «не поддерживали принятие законов и просили учесть их позицию». Представляется справедливым предложить, чтобы подобные позиции граждан аккумулировались и доводились Счётной палатой в первую очередь до Государственной Думы, её профильных комитетов, непосредственно отвечающих за рассмотрение соответствующих законодательных инициатив. В любом случае аккумулирование и направление в парламент Российской Федерации указанных позиций в части, касающейся законотворческого процесса, представляется предпочтительной, особенно если подобные материалы будут сопровождаться общей позицией Счётной палаты.

В Отчёте 2021 содержится указание на реализацию совместно с информационным агентством ТАСС просветительского проекта «Стадии принятия бюджета». Комитетом Государственной Думы по контролю были отчасти рассмотрены результаты данного проекта¹, вследствие чего не обнаружены достаточные основания

¹ <https://spec.tass.ru/budget-rf/kak-utverzhdayut-proekt/>.

для его (проекта) планирования и реализации именно Счётной палатой, особенно в силу того, что данный вопрос относится в первую очередь к компетенции Министерства финансов Российской Федерации.

Комитет Государственной Думы по контролю также высоко оценивает такие относительно новые элементы деятельности Счётной палаты, как экспертное сотрудничество с общественными и некоммерческими организациями, отдельные результаты которого стали включаться в ежемесячные бюллетени Счётной палаты. С другой стороны, подобная практика вполне может распространяться и на депутатов Государственной Думы, включая и регламентацию их участия в заседаниях Коллегии Счётной палаты.

Тем самым может быть существенно повышен не только уровень вовлеченности депутатов Государственной Думы непосредственно в саму деятельность главного аудитора, но и созданы условия для большей интенсивности и эффективности рассмотрения результатов контрольных и экспертно-аналитических мероприятий за счёт публикации их позиций в данных ежемесячных бюллетенях.

2.6. Оценка выполнения плана работы Счётной палаты, в том числе в отношении мероприятий, включённых по инициативе Государственной Думы (комитетов и депутатов)

В соответствии со статьёй 33 Федерального закона от 05.04.2013 г. № 41-ФЗ «О Счётной палате Российской Федерации» Счётная палата организует свою работу на базе основных направлений деятельности Счётной палаты, годовых планов, планов научно-исследовательских работ для нужд Счётной палаты, которые формируются исходя из необходимости обеспечения выполнения её задач, функций, полномочий.

При этом в части 8 той же статьи определено, что контрольные и экспертно-аналитические мероприятия, не включённые в годовой план работы Счётной палаты, не проводятся.

План работы Счётной палаты на 2021 год был традиционно сформирован с учётом предложений, инициатив Государственной Думы, Совета Федерации, Правительства Российской Федерации, по поручениям Президента Российской Федерации и иным основаниям.

**Таблица 5. Сведения о составе мероприятий
Счётной палаты, единиц**

Инициатор (основание для включения мероприятий в план работы Счётной палаты)	2019	2020	2021
Президент Российской Федерации	14	18	18
Государственная Дума	31	21	23
Совет Федерации	25	22	25
Прочие основания	249	273	280
Всего	319	334	346

При общем увеличении количества контрольных, экспертно-аналитических и иных мероприятий Счётной палаты существенного роста числа проверок, исходя из предложений (поручений) парламента Российской Федерации, не отмечается.

Вместе с тем, как показывает практика, эти обстоятельства не являются достаточными и исчерпывающими. По мнению Комитета Государственной Думы по контролю и с учётом мнений и позиций, полученных от комитетов Государственной Думы в рамках подготовки рассмотрения Отчёта 2021, применяемый механизм разработки и утверждения плана работы Счётной палаты заслуживает дополнительного рассмотрения и, в перспективе, совершенствования.

Так, например, Комитет Государственной Думы по охране здоровья сообщил, что Счётной палатой были учтены его предложения по проверке эффективного и целевого использования средств на лекарственное обеспечение граждан. Напротив, Комитет Государственной Думы по труду, социальной политике и делам ветеранов указал на два предложения, направленные в план работы Счётной палаты на 2022 год, ни одно из которых не было учтено; аналогичные факты данный комитет приводит и в отношении процессов формирования планов работы Счётной палаты на 2020 и 2021 годы.

Это обстоятельство, по мнению Комитета Государственной Думы по контролю, во многом определяет востребованность самих результатов деятельности Счётной палаты, совместное рассмотрение тематических и иных отчётов на заседаниях комитетов Государственной Думы и иных мероприятиях¹, а также учёт соответствующих выводов и предложений в законотворческой деятельности и мероприятиях парламентского контроля.

С точки зрения рассмотрения Отчёта 2021 следует определить, что одним из основных индикаторов результатов работы Счётной палаты Российской Федерации за соответствующий финансовый год являются данные о своевременности, полноте и качестве выполнения указанного плана.

В то же время, как и в предшествующие годы, в составе Отчёта не приведены подобные сведения по каждому из мероприятий, включённых в Перечень контрольных, экспертно-аналитических и иных мероприятий Счётной палаты Российской Федерации на 2021 год. Соответственно, обеспечить полноценную оценку выполнения плана работы Счётной палаты Российской Федерации за 2021 год в рамках Отчёта 2021 на достаточном уровне не представляется возможным.

При этом основным инструментом участия Государственной Думы в планировании деятельности Счётной палаты Российской Федерации является формирование соответствующих предложений в соответствии с частью 5 статьи 164¹ Регламента Государственной Думы, предусматривающей обращение в Счётную палату с обобщёнными Комитетом Государственной Думы по контролю предложениями комитетов, комиссий, депутатов Государственной Думы по вопросам, требующим проверки (анализа) в ходе проведения контрольных или экспертно-аналитических мероприятий *«для их рассмотрения при формировании плана работы Счётной палаты на очередной год»*.

Комитет Государственной Думы по контролю полагает необходимым рассмотреть возможность разработки дополнительных мер по совершенствованию механизма формирования предложений парламента Российской Федерации в план работы Счётной палаты и контроля за их (предложений) реализацией.

Значительное количество комитетов Государственной Думы в рамках работы с Отчётом 2021 обратило внимание именно на необходимость реализации новых мероприятий главного контрольного органа в 2022 году и последующие годы. Например, Комитет Государственной Думы по молодёжной политике указал на приоритетность исследования проблем поддержки молодёжи, в том числе с учётом поручений Президента Российской Федерации во исполнение Послания Федеральному Собранию Российской Федерации от 21.04.2021 года.

¹ «Круглых столах», парламентских слушаниях, пленарных заседаниях.

Счётная палата Российской Федерации самостоятельно реализует право изменения сроков выполнения отдельных контрольных или экспертно-аналитических мероприятий, включая их перенос на более поздние даты.

Отсутствие сведений об исполнении соответствующих пунктов плана работы Счётной палаты, сформированных по предложениям Государственной Думы (Совета Федерации), не даёт возможности для создания условий непосредственного и потенциально высокоэффективного взаимодействия с главным контрольным органом и подведения итогов такой работы с точки зрения парламентского контроля.

2.7. Выполнение рекомендаций, представлений и предписаний Счётной палаты Российской Федерации

Такой институт, как рекомендации, то есть свободное и обоснованное аудиторскими доказательствами и предлагаемое Счётной палатой к реализации действие, функционирует относительно недавно (в соответствии со стандартами внешнего государственного аудита (контроля) – с 2017 года).

Таблица 6.1. Общие данные по рекомендациям Счётной палаты, единиц

Показатель	2019	2020	2021
Количество выданных рекомендаций, всего по состоянию на 31 декабря	867	869	1 626
в том числе:			
приоритетных рекомендаций	146	427	660
актуальных рекомендаций, по состоянию на 31 декабря	318	530	629
из них:			
приоритетных рекомендаций	132	277	254
<i>в % к общему количеству рекомендаций</i>	<i>41,5</i>	<i>52,3</i>	<i>40,4</i>
выполненные рекомендации в отчётном году	47	267	503
из них:			
приоритетных рекомендаций	13	133	285
<i>в % к общему количеству рекомендаций</i>	<i>27,7</i>	<i>49,8</i>	<i>56,7</i>

Таблица 6.2. Основные данные по рекомендациям¹ Счётной палаты Российской Федерации, выданным за период 2019–2021 годов, единиц

Показатель	Кол-во рекомендаций Счётной палаты Российской Федерации
Всего выдано рекомендаций	1 268
Выполнено, всего	670
Не выполнено, всего	219
Не выполнено, на контроле (без срока выполнения)	61
Не выполнено, снято с контроля	158

¹ Без учёта рекомендаций «для служебного пользования».

Показатель	Кол-во рекомендаций Счётной палаты Российской Федерации
<i>Выдано приоритетных рекомендаций</i>	<i>456</i>
<i>Выполнено приоритетных</i>	<i>257</i>
<i>Не выполнено приоритетных</i>	<i>96</i>
<i>Не выполнено, на контроле (без срока выполнения)</i>	<i>32</i>
<i>Не выполнено, снято с контроля</i>	<i>64</i>

Исходя из данных Отчёта 2021 Счётная палата активно применяет и развивает выдачу и продвижение рекомендаций, которое в целом концептуально сводится к дополнению роли главного аудитора как финансового контролёра в качестве консультанта и стратегического партнёра и разработчика обоснованных предложений исполнительной власти в целом. Накопленный за последние три года итог в масштабах 1,6 тысячи рекомендаций (1,5 рекомендации в день!) позволяет сделать вывод о придаваемом рекомендациям вниманию и активности использования такой работы.

Комитеты Государственной Думы не подтвердили достаточный уровень их вовлеченности в процесс учёта и контроля за выполнением рекомендаций Счётной палаты. Аналогичные выводы могут быть сделаны и на основе приведённых таблиц.

Тем не менее эта инициативная работа Счётной палаты заслуживает поддержки и совершенствования по мере накопления практических данных. Согласно имеющейся информации механизм присвоения статуса приоритетной рекомендации может быть отложен полностью в будущие периоды.

Комитет Государственной Думы по контролю на основе выборочной оценки выработанных Счётной палатой рекомендаций считает целесообразным обратить внимание на высокий потенциал этого направления деятельности Счётной палаты, к участию в реализации которого возможно привлечение депутатов Государственной Думы.

Тем самым констатируется наличие достаточно сложной системы подготовки, учёта, контроля, изменения рекомендаций Счётной палаты.

Комитет Государственной Думы по контролю, основываясь на данных Счётной палаты, подтверждает достаточно низкий уровень учёта выполнения рекомендаций главного аудитора отдельными федеральными органами исполнительной власти.

Исходя из этого, целесообразно рассмотреть возможность уточнения как порядка разработки, так и реализации рекомендаций Счётной палаты, включая их статус (приоритетность). Приоритетные рекомендации должны в обязательном порядке обсуждаться профильными комитетами Государственной Думы. Обращаем внимание, что ответственность самой Счётной палаты за содержание подобных рекомендаций регламентируется требованиями к доказательной базе внешнего государственного аудита (контроля) в соответствии с утверждёнными Коллегией Счётной палаты стандартами внешнего государственного аудита (контроля).

Комитет Государственной Думы по контролю также подчёркивает, что в Федеральном законе «О Счётной палате Российской Федерации» не содержится описание рекомендаций Счётной палаты, в то время как предписания и представления достаточно урегулированы, при этом вопрос об определении статуса и порядка применения такого инструмента урегулирован стандартами внешнего государственного аудита (контроля) и профессиональными документами ИНТОСАИ.

2.8. Взаимодействие с зарубежными и высшими органами аудита и международными организациями

В Отчёте 2021 приводится значительное количество сведений, касающихся условий и результатов работы Счётной палаты в части международного сотрудничества, что может быть оценено как подтверждение качества и высокого уровня квалификации деятельности главного аудитора, в том числе в отношении работы в рамках председательства в Международной организации высших органов аудита (ИНТОСАИ), встречах и контактах со Всемирным банком и Международным валютным фондом, ОЭСР, участии в семинарах БРИКС. При этом Счётная палата (согласно Отчёту 2021) впервые провела международный аудит Организации Объединённых Наций по промышленному развитию (ЮНИДО), включая и вопросы оценки уязвимости ИТ-инфраструктуры и кибербезопасности.

Комитет Государственной Думы по контролю считает, что подобные результаты работы Счётной палаты заслуживают высокой оценки.

В Отчёте 2021 приводятся данные о том, что *«особенностью международной деятельности Счётной палаты остаётся проведение большей части международных встреч в режиме видео-конференц-связи. Учитывая председательство Счётной палаты в ИНТОСАИ, в 2021 году было организовано 843 ВКС, посвящённых международной тематике. Всего в онлайн-мероприятиях приняли участие около 14 тысяч пользователей»*.

Представляется, что при подобных уровнях нагрузки Счётной палаты сведения о задачах, ходе и результатах подобного взаимодействия с международными организациями должны представляться в Государственную Думу раз в полгода в обязательном порядке, что, помимо прочего, позволит повысить качество работы Комитета Государственной Думы по контролю в части оценки необходимости и достаточности расходов федерального бюджета на функционирование Счётной палаты, включая её расходы на международную деятельность.

III. УСЛОВИЯ И РЕЗУЛЬТАТЫ ВЗАИМОДЕЙСТВИЯ СЧЁТНОЙ ПАЛАТЫ С ГОСУДАРСТВЕННОЙ ДУМОЙ

3.1. Общие сведения комитетов и комиссий Государственной Думы по отчёту о работе Счётной палаты в 2021 году.

Комитет Государственной Думы по контролю организовал сбор предложений и замечаний комитетов Государственной Думы к Отчёту 2021, по результатам обработки которых можно сделать следующие основные выводы.

Наблюдается недостаточная вовлеченность комитетов и комиссий Государственной Думы в планирование, оперативное рассмотрение и реализацию (учёт) результатов деятельности Счётной палаты.

Значительная часть полученных материалов не даёт оснований для подтверждения реализации комитетами Государственной Думы своих полномочий в части деятельности Счётной палаты по экспертизе проектов нормативных правовых актов, участию в планировании работы главного аудитора, рассмотрении и реагировании на отчёты по результатам контрольных и экспертно-аналитических мероприятий, позиций по государственным программам Российской Федерации и иным документам стратегического планирования¹.

¹ Более подробная информация приведена в соответствующем приложении к настоящему заключению.

Основываясь на оценке официальных позиций большинства комитетов Государственной Думы, можно отметить (при полном отсутствии выполнения обязательств, предусмотренных статьёй 164¹¹ Регламента Государственной Думы со стороны статистически значимого количества комитетов), что существенных замечаний именно к Отчёту 2021 практически не сформировано.

С другой стороны, отмечается наличие множества предложений и инициатив в отношении дальнейших направлений и условий работы Счётной палаты в 2022 году и в последующие периоды, что отчасти может быть объяснено как недостаточной активностью комитетов Государственной Думы по формированию предложений к включению в план работы Счётной палаты на текущий финансовый год, так и недостатками самого механизма составления и верификации (с точки зрения обоснованности, возможностей «дублирования» подобных инициатив в иных, уже обязательно включаемых в план работы мероприятий) предложений нижней палаты Парламента России.

Вместе с тем абсолютное большинство комитетов Государственной Думы либо положительно оценило итоги работы Счётной палаты в 2021 году, ровно как и сам Отчёт 2021, либо рекомендовало принять данный отчёт к сведению, что даёт дополнительные основания для высокой оценки результатов деятельности Счётной палаты и формирования соответствующих позиций в соответствующем проекте постановления Государственной Думы.

3.2. Использование заключений и предложений Счётной палаты при работе над законопроектами и рассмотрении проектов иных нормативных правовых актов

Основываясь на данных, полученных от комитетов Государственной Думы, Комитет Государственной Думы по контролю не имеет возможности подтвердить высокую степень использования конкретных предложений, заключений Счётной палаты в отношении проектов федеральных законов и иных нормативных правовых актов в ходе их рассмотрения.

С целью исправления ситуации Комитет Государственной Думы по контролю полагает возможным рассмотреть инициативу о применении к соответствующим отчётам Счётной палаты особой процедуры.

Для этого возможно принятие решений о назначении комитета или комиссии Государственной Думы ответственным за рассмотрение конкретных отчётов Счётной палаты Советом Государственной Думы (по предложению Комитета Государственной Думы по контролю) с обязательным включением данных вопросов в повестку работы комитета или комиссии Государственной Думы и отражением данной позиции в системе обеспечения законодательной деятельности, позволяющей определять знакомство заинтересованного комитета Государственной Думы с конкретным материалом.

Такой порядок работы не только даст возможность депутатам Государственной Думы непосредственно учитывать вопросы, требующие законодательного решения или мер парламентского контроля, но и приведёт к повышению качества и обоснованности работы самой Счётной палаты.

На сегодняшний день остаются недостаточно урегулированными вопросы учёта соответствующих заключений Счётной палаты о проектах федеральных законов, предложений при их (законопроектов) дальнейшем рассмотрении¹, обя-

¹ Фактически – поправок ко второму чтению.

зательность размещения соответствующих официальных материалов в Системе обеспечения законодательной деятельности.

Принимая во внимание реализуемые Комитетом Государственной Думы по контролю и иными комитетами Государственной Думы задачи, касающиеся оценки сроков подготовки подзаконных нормативных правовых актов, представляется целесообразным специально рассмотреть возможности использования потенциала Счётной палаты для повышения качества законодательной работы и таких нормативных правовых актов.

3.3. О проведении социологических исследований отношения депутатов и сотрудников аппарата Государственной Думы к высшему органу аудита и основных результатах такого исследования

Данное направление работы Счётной палаты является исключительно важным исходя из организации получения оперативной информации не только об оценке качества работы главного аудитора, но и в части формирования предложений по повышению эффективности данного направления деятельности.

Как указывалось ранее, в настоящее время вовлеченность как депутатов Государственной Думы, так и сотрудников её аппарата сохраняется на достаточно невысоком уровне, что не позволяет обеспечить получение достаточно точной и ясной картины по данному вопросу.

В то же время, по мнению Комитета Государственной Думы по контролю, данная проблема имеет комплексный характер и не может быть решена исключительно в рамках анкетирования и проведения опросов без формирования условий для роста заинтересованности Государственной Думы в планах, ходе и результатах работы Счётной палаты.

На сегодняшний день значительным препятствием для реализации этих предложений служит недостаточный уровень осведомлённости депутатов Государственной Думы не только об отдельных итогах работы Счётной палаты, но и о вопросах концептуального характера.

Так, заключительная часть Отчёта 2021 посвящена вопросам реализации Стратегии развития Счётной палаты Российской Федерации на 2018–2024 годы¹. В частности, именно указанная стратегия обосновывает приоритетность работы Счётной палаты Российской Федерации в отношении профилактики, выявления предпосылок и условий возникновения нарушений и недостатков, в том числе системного характера.

Аналогичным образом базовым документом, определяющим цели и задачи работы Счётной палаты, согласно Отчёту 2021 являются Основные направления деятельности Счётной палаты Российской Федерации на 2019–2021 года.

Комитет Государственной Думы по контролю отмечает в качестве положительного явления наличие двух указанных документов (стратегии и основных направлений деятельности), однако считает, что объективные условия, сложившиеся на сегодняшний день, включая проект федерального закона², дают основа-

¹ В отчёте Счётной палаты за 2020 год присутствовало описание направлений и планов работы главного аудитора на будущие периоды вместо данного раздела, исключение которого из Отчёта 2021 представляется не вполне оправданным.

² № 27388-8 «О внесении изменений в Федеральный закон «О Счётной палате Российской Федерации» (в части приведения в соответствие с Конституцией Российской Федерации и уточнения полномочий Счётной палаты).

ния для уточнения Стратегии развития Счётной палаты Российской Федерации на 2018–2024 годы.

3.4. О рассмотрении и использовании в работе комитетов и комиссий Государственной Думы отчётов Счётной палаты по проведённым контрольным и экспертно-аналитическим мероприятиям и применении рекомендаций Счётной палаты по внесению изменений в нормативные правовые акты Российской Федерации в законотворческой деятельности комитетов и комиссий Государственной Думы

Комитет Государственной Думы по контролю обращает внимание на то, что при значительном количестве формируемых и направляемых в адрес Государственной Думы отчётов лишь незначительная часть из них проходит через процедуру рассмотрения (включая доклады представителей Счётной палаты) непосредственно на заседаниях комитетов Государственной Думы, даже при том, что в выводах, предложениях и рекомендациях, содержащихся в указанных отчётах, содержатся точные позиции Счётной палаты, непосредственно касающиеся вопросов внесения изменений в действующие и находящиеся на стадии рассмотрения нормативные правовые акты.

Комитет Государственной Думы по контролю считает также недостаточно эффективно реализуемым в настоящее время институт предложений Счётной палаты по внесению изменений в нормативные правовые акты, которые, хотя и содержатся (прямо или косвенно) в материалах проведённых экспертно-аналитических или контрольных мероприятий, но требуют дополнительной работы, исходя из определения конкретного содержания, обоснованности и ожидаемых результатов применения подобных предложений. Вместе с тем выявляемые недостатки нормативного правового регулирования позволят не только существенно сократить сроки между выявлением подобных проблем и временем их разрешения, но и обеспечат непосредственный количественный и качественный рост законодательных инициатив Государственной Думы, включая и меры парламентского контроля за разработкой, утверждением и реализацией нормативных правовых актов Правительства Российской Федерации, ведомственных решений, принимаемых во исполнение федеральных законов¹.

Именно отсутствие системности и обработки предложений Счётной палаты по совершенствованию законодательства, в том числе в отношении вопросов, ежегодно выявляемых в качестве базовых причин нарушений и недостатков государственной политики по самому широкому кругу направления социально-экономического развития, не позволяет пока с достаточной степенью эффективности реализовать потенциал совершенствования законодательного процесса и профилактики рисков с помощью результатов работы главного аудитора.

Пока недостаточно обеспечивается и обязательный порядок публичности и учёта (рассмотрения) непосредственных заключений, результатов экспертизы и предложений Счётной палаты по рассмотрению законопроектов. В частности, отнюдь не всегда соответствующие материалы своевременно размещаются в системе СОЗД, участие аудиторов Счётной палаты в заседаниях соответствующих комитетов, рассмотрение их позиций также не обеспечивается в обязательном порядке, что заслуживает принятия дополнительных мер, направленных на повышение эффективности взаимодействия Государственной Думы и Счётной палаты.

¹ Статья 6 Федерального закона «О парламентском контроле».

IV. ВЫВОДЫ ПО РЕЗУЛЬТАТАМ РАБОТЫ СЧЁТНОЙ ПАЛАТЫ В 2021 ГОДУ И ПРЕДЛОЖЕНИЯ ПО ПОВЫШЕНИЮ ЭФФЕКТИВНОСТИ ВЗАИМОДЕЙСТВИЯ С ГОСУДАРСТВЕННОЙ ДУМОЙ В 2022 ГОДУ И ПОСЛЕДУЮЩИХ ПЕРИОДАХ

Основные предложения по повышению эффективности деятельности Счётной палаты сформулированы в соответствующем проекте постановления Государственной Думы об отчёте о работе Счётной палаты Российской Федерации в 2021 году, по результатам рассмотрения которого и с учётом положительной практики отчётного периода Комитет Государственной Думы по контролю совместно с главным аудитором разработает детализированную «дорожную карту», позволяющую обеспечить оперативный и действенный инструмент реализации положений указанного постановления.

4.1. Установление формата и содержания отчёта о работе Счётной палаты

Актуальным дополнением годовой отчётности Счётной палаты может стать включение в состав отчёта сведений о материально-техническом и кадровом обеспечении работы Счётной палаты.

Важно также обеспечить представление данных об итогах реализации контрольных и экспертно-аналитических мероприятий, включённых в план работы Счётной палаты по инициативе Государственной Думы.

4.2. Регламентация и повышение эффективности процедуры формирования предложений в план работы Счётной палаты

Действующий на сегодняшний день порядок подготовки предложений Государственной Думы в части плана работы Счётной палаты на очередной финансовый год остаётся недостаточно эффективным.

Состав таких инициатив не подвергается необходимой квалифицированной оценке, достаточному обоснованию на стадии подготовки предложений в Государственной Думе (включая процедуру рассмотрения таких вопросов на заседаниях комитетов и комиссий Государственной Думы), вследствие чего наблюдается не только недостаточный учёт актуальных инициатив, но и последующее снижение заинтересованности Государственной Думы в результатах выполнения плана.

Представляется целесообразным разработать детальную процедуру формирования предложений Государственной Думы в план работы Счётной палаты, обеспечив увеличение сроков его (плана) действия не только на очередной финансовый год, но и на плановый период.

4.3. Повышение исполнимости и реализация парламентского контроля за выполнением рекомендаций Счётной палаты

Счётная палата в 2021 году и предшествующие периоды провела значительную и высокоэффективную работу по развитию механизма рекомендаций, направленных на повышение результативности, эффективности не только вопросов налогового-бюджетной и долговой политик, но и нормативно-правового регулирования.

Вместе с тем механизм выбора тех или иных позиций для их включения в состав рекомендаций, тем более присвоения им статуса «приоритетных», изменения сроков или снятия с контроля отдельных позиций не даёт возможности реализовать весь потенциал этого направления работы Счётной палаты.

Представляется, что приоритетные рекомендации Счётной палаты, особенно касающиеся предложений по внесению изменений в федеральные законы, иные нормативные правовые акты, должны регулярно обсуждаться в Государственной Думе с целью обеспечения их максимальной и своевременной реализации в рамках законотворческого процесса с использованием мер парламентского контроля.

4.4. Систематизация и обеспечение результативности подготовки и реализации государственных программ Российской Федерации на основе заключений Счётной палаты

Согласно Отчёту 2021 и иным материалам, результаты экспертизы Счётной палаты государственных программ Российской Федерации (изменений в указанные программы) далеко не всегда учитываются и выполняются соответствующими ответственными исполнителями данных документов стратегического планирования.

При этом выявляемые главным аудитором ошибки, нарушения, несоответствия в части государственных программ Российской Федерации непосредственно определяют качество формирования и исполнения бюджетов бюджетной системы Российской Федерации, возможности парламентского контроля за достижением целей и задач социально-экономического развития.

В целях повышения эффективности данного направления работы Счётной палаты необходимо в большей степени акцентировать внимание ответственных исполнителей государственных программ, при необходимости – Правительства Российской Федерации на обязательность выполнения действующих требований законодательства в отношении этих документов стратегического планирования.

4.5. Подготовка совместной позиции Государственной Думы и Счётной палаты по преодолению системных нарушений и недостатков в сфере налогово-бюджетной политики и иных направлениях государственной политики

Существует проблема преодоления регулярно выявляемых недостатков и нарушений, ежегодно воспроизводимых в заключениях, отчётах и иных материалах Счётной палаты, касающихся вопросов государственных закупок, учёта и распоряжения федеральным имуществом, межбюджетного регулирования, федеральной адресной инвестиционной программы и множества иных вопросов.

Основываясь на результатах анализа множества отчётов Счётной палаты по результатам выполнения контрольных и экспертно-аналитических мероприятий, Отчёта 2021, представляется возможным сделать вывод о наличии путей профилактики и преодоления указанных недостатков которые тем не менее недостаточно систематизированы, в связи с чем их поддержка профильными комитетами Государственной Думы и парламентом Российской Федерации в целом недостаточно обеспечена, включая меры парламентского контроля.

Наиболее эффективным способом решения этой задачи представляется выработка при участии Государственной Думы, Счётной палаты, Правительства Российской Федерации специальных «дорожных карт» по каждому из подобных

системных нарушений, включающих не только меры законодательного регулирования, но и оценку хода и результатов их реализации.

4.6. Повышение публичности и прозрачности результатов работы Счётной палаты

Порядок применения особого режима использования отдельных элементов отчётности Счётной палаты путём присвоения им грифа «для служебного использования» требует совершенствования в целях практического применения результатов соответствующих контрольных и экспертно-аналитических мероприятий.

По итогам оценки значительной части подобных отчётов можно сделать вывод о наличии только части сведений, ознакомление с которыми может быть ограничено в силу объективных причин, что позволяет обеспечить изменение режима применения подобных ограничений за счёт обособления конкретных сведений¹ в виде отдельных приложений.

4.7. Обеспечение учёта предложений и замечаний Счётной палаты при работе над проектами нормативных правовых актов

Учёт предложений, замечаний и заключений Счётной палаты к соответствующим проектам федеральных законов должен быть обязательным (в части рассмотрения) и контролироваться в Государственной Думе.

Учитывая изложенное и отмечая высокое качество работы Счётной палаты Российской Федерации, Комитет Государственной Думы по контролю положительно оценивает результаты деятельности Счётной палаты Российской Федерации за 2021 год и отмечает возможности повышения эффективности работы Счётной палаты Российской Федерации во взаимодействии с Государственной Думой в будущих периодах.

Приложение 1

Основные итоги реализации «Дорожной карты» по реализации рекомендаций и поручений, включённых в постановление Государственной Думы от 07.04.2021 г. № 10099-7 ГД «Об отчёте о работе Счётной палаты Российской Федерации в 2020 году»

Раздел I. Пункт 3. Рекомендовать Счётной палате:

1. Продолжить работу по контролю выполнения задач, определённых Президентом Российской Федерации, в том числе в Указе от 21.07.2020 г. № 474 «О национальных целях развития Российской Федерации на период до 2030 года», с учётом их взаимосвязи с государственными программами Российской Федерации.

Мероприятия:

1. Проведение Счётной палатой контрольных и экспертно-аналитических мероприятий по аудиту национальных целей, национальных и федеральных

¹ Подлежащих ограниченному пользованию.

проектов, отдельных мер государственной политики в части указанных проектов, реализуемых в рамках государственных программ, в соответствии с планами работы Счётной палаты на 2021–2022 годы и представление соответствующих материалов в Государственную Думу в установленные Регламентом Счётной палаты сроки.

В апреле-мае 2022 года будут направлены отчёты о результатах проведённых экспертно-аналитических мероприятий в 2021–2022 году по анализу достижения национальных целей «Сохранение населения, здоровье и благополучие людей» и «Цифровая трансформация»:

– ЭАМ «Анализ достижения национальной цели «Цифровая трансформация», установленной в Указе Президента Российской Федерации от 21.07.2020 г. № 474 «О национальных целях развития Российской Федерации на период до 2030 года» (плановый срок завершения – апрель 2022 года);

– ЭАМ «Анализ приоритетных мер государственной политики в сфере здравоохранения, направленных на достижение показателя «Повышение ожидаемой продолжительности жизни до 78 лет» национальной цели «Сохранение населения, здоровье и благополучие людей» (плановый срок завершения – март 2022 года).

Проведение оперативного мониторинга исполнения федерального бюджета текущего года (*ежеквартально, до 20-го числа месяца, следующего за отчётным периодом*) в установленные Бюджетным кодексом Российской Федерации сроки в рамках последующего контроля за исполнением федерального бюджета и предварительного аудита формирования проекта федерального бюджета.

– Заключение Счётной палаты Российской Федерации на отчёт об исполнении федерального бюджета за 2020 год (№ ЗСП-179/16-09) представлено в Государственную Думу письмом от 31.08.2021 г. № 01-2327/16-09.

– Заключение Счётной палаты Российской Федерации на проект федерального закона «О федеральном бюджете на 2022 год и на плановый период 2023 и 2024 годов» (№ ЗСП-198/16-09) представлено в Государственную Думу письмами от 15.10.2021 г. № 01-2666/16-09; № 01-2657/16-09 ДСП; № 01-2659/16-09 ДСП, 01-2660/16-09 ДСП.

– Оперативные доклады о ходе исполнения федерального бюджета за январь – март 2021 года и январь – сентябрь 2021 года, оперативная информация о ходе исполнения бюджетов государственных внебюджетных фондов Российской Федерации за январь – март 2021 года, январь – июнь 2021 года, январь – сентябрь 2021 года и аналитическая записка о ходе исполнения федерального бюджета и бюджетов государственных внебюджетных фондов Российской Федерации за январь – март 2021 года, январь – сентябрь 2021 года представлены в Государственную Думу письмами от 28.05.2021 г. № 01-1416/16-09, от 26.11.2021 г. № 01-3045/16-09, от 26.11.2021 г. № 01-3048/16-09 ДСП, № 01-3047/16-09 ДСП, 01-3049/16-09 ДСП.

Работа по контролю выполнения указанных задач проводится Счётной палатой в рамках мероприятий, предусмотренных Планами работы Счётной палаты на 2021–2022 годы ответственными департаментами аудита в пределах их компетенции, а также отдельных тематических мероприятий, в том числе по:

1) анализу достижения национальной цели «Цифровая трансформация». Отчёт по результатам экспертно-аналитического мероприятия «Анализ достижения национальной цели «Цифровая трансформация», установленной в Указе Президента Российской Федерации от 21.07.2020 г. № 474 «О национальных целях развития Российской Федерации на период до 2030 года» (плановый срок завершения – апрель 2022 года);

2) аудиту мер государственной поддержки МСП. Отчёт по результатам контрольного мероприятия «Аудит мер государственной поддержки малого и среднего

предпринимательства (в рамках национального проекта «Малое и среднее предпринимательство и поддержка индивидуальной предпринимательской инициативы»)» (плановый срок завершения – март 2022 года);

3) проверке использования средств на реализацию национального проекта «Безопасные и качественные автомобильные дороги». Отчёт по результатам совместного контрольного мероприятия «Проверка использования межбюджетных трансфертов из федерального бюджета и бюджетных ассигнований субъектов Российской Федерации, направленных на реализацию мероприятий национального проекта «Безопасные и качественные автомобильные дороги» за 2019–2020 годы и истекший период 2021 года» (отчёт о результатах мероприятия направлен в Государственную Думу письмом от 10.12.2021 г. № 01-3250/11-03 ДСП);

4) мониторингу хода реализации мероприятий национального проекта «Жильё и городская среда». Отчёт по результатам экспертно-аналитического мероприятия «Мониторинг хода реализации в 2021 году мероприятий национального проекта «Жильё и городская среда» (плановый срок завершения – апрель 2022 года);

5) анализу приоритетных мер государственной политики в сфере здравоохранения, направленных на достижение показателя «Повышение ожидаемой продолжительности жизни до 78 лет» национальной цели «Сохранение населения, здоровье и благополучие людей». Рекомендации по совершенствованию мер государственной политики в сфере здравоохранения, направленных на достижение показателя «Повышение ожидаемой продолжительности жизни до 78 лет» национальной цели «Сохранение населения, здоровье и благополучие людей» будут представлены в составе итоговых материалов, оформленных по результатам ЭАМ «Анализ приоритетных мер государственной политики в сфере здравоохранения, направленных на достижение показателя «Повышение ожидаемой продолжительности жизни до 78 лет» национальной цели «Сохранение населения, здоровье и благополучие людей» (плановый срок завершения – март 2022 года);

6) мониторингу хода реализации мероприятий национального проекта «Экология». Отчёт по результатам совместного экспертно-аналитического мероприятия «Мониторинг хода реализации мероприятий национального проекта «Экология», в том числе своевременности их финансового обеспечения, достижения целей и задач, контрольных точек, а также качества управления» (отчёт о результатах мероприятия направлен в Государственную Думу письмом от 31.01.2022 г. № 01/154/10-05 ДСП).

План работы Счётной палаты на 2022 год утверждён Коллегией Счётной палаты Российской Федерации и направлен в Государственную Думу письмом от 18.01.2022 г. № 01/38/16-08. Контроль за выполнением Плана осуществляется с учётом мероприятий, в рамках которых уже проводится и будет проводиться контроль реализации задач, определённых Президентом Российской Федерации, в том числе в Указе «О национальных целях развития Российской Федерации на период до 2030 года» во взаимосвязи с государственными программами Российской Федерации.

2. Организовать оценку и мониторинг рисков, возникающих при достижении национальных целей развития Российской Федерации, реализации национальных проектов и государственных программ Российской Федерации, в рамках аудита реализуемости и результативности достижения стратегических целей социально-экономического развития Российской Федерации.

Мероприятия.

1. Проведение Счётной палатой контрольных и экспертно-аналитических мероприятий, направленных на оценку и мониторинг рисков, возникающих при достижении национальных целей, реализации национальных и федеральных

проектов, отдельных мер государственной политики в части указанных проектов, в соответствии с Планом работы Счётной палаты на 2021 год.

Организовывается в рамках оперативного анализа и контроля исполнения федерального бюджета текущего года (ежеквартально в срок до 20-го числа месяца, следующего за отчётным), а также проверки исполнения бюджета (в сроки, установленные для комплекса мероприятий по последующему контролю исполнения бюджета) и отдельных тематических мероприятий, предусмотренных Планом работы Счётной палаты на очередной год.

1. ЭАМ «Анализ влияния мер Правительства Российской Федерации по восстановлению занятости и доходов населения в условиях распространения новой коронавирусной инфекции на уровень доходов населения и потребительский спрос как основного фактора экономического роста» (плановый срок завершения – март 2022 года).

2. ЭАМ «Мониторинг хода реализации мероприятий комплексного плана модернизации и расширения магистральной инфраструктуры на период до 2024 года в 2021 году» (плановый срок завершения – октябрь 2022 года).

3. ЭАМ «Мониторинг хода реализации мероприятий национального проекта «Безопасные и качественные автомобильные дороги» (плановый срок завершения – октябрь 2022 года).

4. ЭАМ «Мониторинг хода реализации в 2021 году мероприятий национального проекта «Жильё и городская среда» (плановый срок завершения – апрель 2022 года).

5. ЭАМ «Анализ системы мер поддержки экспорта с точки зрения обеспечения достижения целевого уровня показателей федерального проекта «Промышленный экспорт» и проведения единой государственной политики в сфере развития экспорта» (мероприятие завершено, отчёт о результатах мероприятия будет направлен в Государственную Думу в установленном порядке).

6. КМ «Проверка использования бюджетных средств, выделенных на реализацию федеральной целевой программы «Поддержание, развитие и использование системы ГЛОНАСС на 2012–2020 годы» в рамках государственной программы Российской Федерации «Космическая деятельность России» (плановый срок завершения – июль 2022 года).

7. ЭАМ «Оценка доступности услуг культуры для населения» (отчёт о результатах мероприятия направлен в Государственную Думу письмом от 06.07.2021 г. № 01-1870/12-04).

8. КМ «Анализ эффективности и результативности мер государственной финансовой поддержки внутреннего и въездного туризма, отрасли культуры в 2019–2020 годах и истекшем периоде 2021 года» (мероприятие завершено, отчёт о его результатах будет направлен в Государственную Думу в установленном порядке).

9. ЭАМ «Оценка результативности мер, направленных на сохранение занятости и поддержку безработных граждан, осуществлённых в 2020 году и истекшем периоде 2021 года в условиях распространения коронавирусной инфекции» (отчёт о результатах мероприятия направлен в Государственную Думу письмом от 23.12.2021 г. № 01-3440/12-02).

10. КМ «Аудит эффективности расходования Минфином России в 2021 году бюджетных ассигнований федерального бюджета, предусмотренных на закупки услуг по подготовке и проведению заседаний рабочих органов Кимберлийского процесса» (плановый срок завершения – апрель 2022 года).

11. ЭАМ «Оценка деятельности институтов развития в финансовой сфере в 2017–2020 годах и первом полугодии 2021 года по целевому и эффективному использованию средств федерального бюджета и их вклада в экономику Российской

Федерации» (отчёт о результатах мероприятия направлен в Государственную Думу письмом от 24.01.2022 г. № 01/99/05-04 ДСП).

12. КМ «Проверка целевого и результативного использования средств федерального бюджета, внесённых в институты развития в финансовой сфере в 2019–2020 годах и первом полугодии 2021 года» (отчёт о результатах мероприятия направлен в Государственную Думу письмом от 24.01.2022 г. № 01/97/05-04 ДСП).

13. КМ «Проверка эффективности государственной гарантийной поддержки экспорта промышленной продукции (товаров, работ, услуг) в обеспечение исполнения обязательств акционерного общества «Российское агентство по страхованию экспортных кредитов и инвестиций» по осуществлению страховых выплат в соответствии с условиями договоров страхования экспортных кредитов и инвестиций в пользу бенефициаров (российских и иностранных страхователей, перестрахователей, выгодоприобретателей по договорам страхования, договорам перестрахования, лиц, являющихся кредиторами по договорам поручительства, лиц, являющихся бенефициарами по независимым гарантиям)» (отчёт о результатах мероприятия направлен в Государственную Думу письмом от 07.02.2022 г. № 01/195/05-02 ДСП).

14. КМ «Проверка целевого и эффективного использования кредитов федерального бюджета, предоставленных субъектам Российской Федерации в 2017–2021 годах» (плановый срок завершения – сентябрь 2022 года).

15. КМ «Аудит эффективности использования средств федерального бюджета ФСИН России на закупки в сфере вещевого обеспечения в 2018–2020 годах» (плановый срок завершения – март 2022 года).

16. КМ «Аудит эффективности использования средств федерального бюджета, выделенных в 2017–2021 годах Следственному комитету Российской Федерации на образовательную деятельность, а также оценка достижения целей подготовки учащихся к прохождению государственной службы в следственных органах Следственного комитета Российской Федерации» (плановый срок завершения – май 2022 года).

17. КМ «Проверка эффективности организации электронного декларирования в электронных таможах и центрах электронного декларирования, а также разделения таможенного контроля между таможенными органами фактического и документального контроля и его влияние на осуществление таможенных операций и процедур, в период 2018–2020 годов и истекшем периоде 2021 года» (плановый срок завершения – июль 2022 года).

18. КМ «Проверка осуществления государственного управления АО «Кавминкурортресурсы», включая распоряжение имуществом комплексом» (отчёт о результатах мероприятия направлен в Государственную Думу письмом от 05.10.2021 г. № 01-2572/03-05).

19. КМ «Проверка эффективности расходования средств федерального бюджета на создание и использование геодезической и картографической основы Единого государственного реестра недвижимости» (плановый срок завершения – апрель 2022 года).

20. КМ «Проверка обоснованности и эффективности использования средств федерального бюджета, выделенных в 2019–2021 годах на содержание олимпийских объектов» (отчёт о результатах мероприятия направлен в Государственную Думу письмом от 20.09.2021 г. № 01-2452/02-02 ДСП).

21. КМ «Аудит эффективности расходования бюджетных средств на завершение реконструкции бюджетного учреждения Республики Калмыкия «Республиканская больница имени П. П. Жемчуева» и строительство городской детской поликлиники на 550 посещений в смену в Республике Калмыкия» (отчёт о результатах мероприятия направлен в Государственную Думу письмом от 04.08.2021 г. № 01-2112/02-03).

22. КМ «Оценка эффективности реализации мероприятий федеральной целевой программы «Развитие физической культуры и спорта в Российской Федерации на 2016–2020 годы» и их влияние на развитие спортивной инфраструктуры» (мероприятие завершено, отчёт о его результатах будет направлен в Государственную Думу в феврале 2022 года).

23. ЭАМ «Анализ эффективности мер по организации медицинской помощи лицам, инфицированным вирусом иммунодефицита человека (ВИЧ), в 2018–2019 годах и истекшем периоде 2020 года» (отчёт о результатах мероприятия направлен в Государственную Думу письмом от 20.12.2021 г. № 01-3372/02-03 ДСП).

24. КМ «Анализ расходования бюджетных средств на организацию первичной медико-санитарной помощи в 2018–2020 годах и истекшем периоде 2021 года» (мероприятие завершено, отчёт о его результатах будет направлен в Государственную Думу в феврале 2022 года).

25. КМ «Аудит эффективности расходования бюджетных ассигнований федерального бюджета на реализацию проекта по созданию научно-клинической лаборатории с питомником для разведения и содержания кабарги» (отчёт о результатах мероприятия направлен в Государственную Думу письмом от 30.11.2021 г. № 01-3118/02-03).

26. ЭАМ «Анализ системы защиты прав застрахованных лиц в сфере обязательного медицинского страхования» (отчёт о результатах мероприятия направлен в Государственную Думу письмом от 02.02.2022 г. № 01/168/02-01).

27. КМ «Проверка эффективного и целевого использования средств нормированного страхового запаса бюджета Федерального фонда обязательного медицинского страхования, предназначенного на цели софинансирования расходов медицинских организаций на оплату труда врачей и среднего медицинского персонала» (отчёт о результатах мероприятия направлен в Государственную Думу письмом от 29.10.2021 г. № 01-2801/02-04).

28. ЭАМ «Анализ механизма установления и функционирования преференциальных режимов как инструмента социально-экономического развития и внешне-экономической политики» (мероприятие завершено, отчёт о его результатах будет направлен в Государственную Думу в феврале 2022 года).

29. ЭАМ «Оценка результатов исполнения институтами инновационного развития функций по поддержке проектов разных стадий инновационного цикла» (отчёт о результатах мероприятия направлен в Государственную Думу письмом от 27.01.2022 г. № 01/129/04-1-04 ДСП).

30. ЭАМ «Анализ эффективности мер государственной политики в решении проблем детей, испытывающих трудности в освоении школьной программы (профилактика школьной неуспешности)» (мероприятие завершено, отчёт о его результатах будет направлен в Государственную Думу в установленном порядке).

31. ЭАМ «Оценка мер внедрения цифровых технологий в образовательных учреждениях общего образования» (плановый срок завершения – март 2022 года).

32. КМ «Аудит эффективности использования субсидий, направленных на поддержку сельхозпроизводства и стимулирование развития приоритетных подотраслей агропромышленного комплекса в рамках Государственной программы развития сельского хозяйства и регулирования рынков сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия в 2020 году и истекшем периоде 2021 года» (мероприятие завершено, отчёт о его результатах будет направлен в Государственную Думу в феврале 2022 года).

33. КМ «Аудит эффективности мер по воспроизводству лесов в Российской Федерации за период 2019–2020 годов и истекший период 2021 года» (отчёт о результатах мероприятия направлен в Государственную Думу письмом от 29.12.2021 г. № 02-3526/10-03).

34. ЭАМ «Анализ итогов реализации и оценка эффективности Программы фундаментальных научных исследований государственных академий наук на 2013–2020 годы» (мероприятие завершено, отчёт о его результатах будет направлен в Государственную Думу в феврале 2022 года).

35. КМ «Аудит эффективности расходования в 2019–2020 годах бюджетных ассигнований федерального бюджета на закупки работ по строительству внутриплощадочных инженерных сетей на территории объекта культурного наследия федерального значения «Ансамбль Новодевичьего монастыря» (отчёт о результатах мероприятия направлен в Государственную Думу письмом от 04.03.2021 г. № 01-589/12-04).

36. ЭАМ «Мониторинг обеспечения детей-сирот жильём» (отчёт о результатах мероприятия направлен в Государственную Думу письмом от 08.12.2021 г. № 01-3213/12-02 ДСП).

37. КМ «Проверка эффективности использования имущества федерального государственного унитарного предприятия «Телевизионный технический центр «Останкино» в 2019–2020 годах и истекшем периоде 2021 года» (отчёт о результатах мероприятия направлен в Государственную Думу письмом от 11.01.2022 г. № 01-12/09-05 ДСП).

2. Утверждение Методических рекомендаций по аудиту реализации национальных и федеральных проектов. Проект методических рекомендаций находится в разработке (планируемый срок – май 2022 года).

3. Развитие (расширение практики применения) риск-ориентированного подхода при осуществлении Счётной палатой контрольной и экспертно-аналитической деятельности. Коллегией Счётной палаты 22 июня 2021 года утверждена Концепция риск-ориентированного подхода (РОП) в Счётной палате Российской Федерации. Проводится апробация методов и инструментов оценки рисков в рамках отдельных мероприятий с применением стратегического аудита.

Разрабатывается проект дорожной карты по развитию РОП в Счётной палате. Планируемый срок рассмотрения – февраль 2022 года.

Элементы РОП применялись департаментами Счётной палаты на разных этапах проведения контрольных и экспертно-аналитических мероприятий, в частности, при проведении экспертно-аналитического мероприятия «Стратегический аудит результативности деятельности институтов развития, финансируемых в рамках государственной программы Российской Федерации «Развитие Северо-Кавказского федерального округа» проведена оценка рисков недостижения институтами развития стратегических целей и задач их создания, выполнена диагностика СУР в институтах развития.

В ходе экспертно-аналитических мероприятий «Анализ механизмов венчурного и прямого инвестирования, осуществляемых с использованием средств федерального бюджета» и «Оценка результатов исполнения институтами инновационного развития функций по поддержке проектов ранних стадий инновационного цикла» оценивались риски объектов аудита (контроля), оказывающие влияние на достижение стратегических целей и целей деятельности объектов аудита (контроля), анализировалась информация о системе управления рисками объектов аудита и т. д.

4. Формирование реестра высокоуровневых рисков для определения предмета и целей стратегического аудита и аудита эффективности. В 2021 году при разработке проектов основных направлений деятельности Счётной палаты на 2022–2024 годы и плана работы Счётной палаты на 2022 год проведена пилотная оценка высокоуровневых рисков. По итогам проведённого анализа были сформулированы предварительные предложения для кросс-отраслевых и отраслевых комплексов мероприятий.

Свод предложений и замечаний (заключений) комитетов и комиссий Государственной Думы по отчёту о работе Счётной палаты Российской Федерации в 2021 году

Наименование комитета (комиссии) Государственной Думы	Реквизиты письма	По заключениям на законопроекты и предложениям по их доработке	Об учёте предложений при формировании плана работы на 2022 год	О рассмотрении результатов контрольных и экспертно-аналитических мероприятий	О заключениях Счётной палаты по госпрограммам*	Основные предложения по повышению эффективности взаимодействия со Счётной палатой	Основные замечания по отчёту	Общая оценка отчёта
Комитет по аграрным вопросам	вн 3.10-14/184 от 25.03.2022	данных нет	данных нет	выражена поддержка рекомендаций Счётной палаты	данных нет	продолжить работу по аудиту результативности использования средств федерального бюджета, направленных на реализацию соответствующих госпрограмм	нет замечаний	предлагается принять Отчёт к сведению
Комитет по безопасности и противодействию коррупции	вн 3.15-14/179 от 15.03.2022	данных нет	данных нет	данных нет	данные отчёта будут учтены при рассмотрении проектов государственных программ и итогов их реализации	направлять в Государственную Думу информационные материалы о результатах принятия мер по контрольным ведомствам по представлениям и рекомендациям Счётной палаты	нет замечаний	отмечается высокое качество проведенных проверок исполнения и формирования бюджета
Комитет по бюджету и налогам	...	...	...	...	...	...	...	...
Комитет по вопросам семьи, женщин и детей	вн 3.6-15/301 от 18.03.2022	Комитет использовал заключения Счётной палаты и по ряду законопроектов (14 законодательных инициатив)	данных нет	значительная часть тематических отчётов Счётной палаты непосредственно использовалась Комитетом	материалы Счётной палаты и непосредственно использовались в работе Комитета	повысить оперативность направления и размещения на официальном сайте заключений на проекты федеральных законов о федеральном бюджете	нет замечаний	проведённые в 2021 году Счётной палатой мероприятия помогают создать наиболее полную картину о целевом использовании средств федерального бюджета и усовершенствовать законодательную деятельность Комитета

Комитет по вопросам собственности, земельным и имущественным отношениям	вн 3.12-14/236 от 23.03.2022	данных нет	данных нет	данных нет	данных нет	данных нет	данных нет	усилить внимание к контролю за эффективностью управления федеральной собственностью, результативностью работы институтов развития; уделять большее внимание динамике изменения данных	Недостаточно полно отражены проблемы системы управления и распоряжения федеральным имуществом (в т. ч. акциями и паями)	деятельность Счётной палаты признается эффективной
Комитет по государственному строительству и законодательству	вн 3.1-27/396 от 17.03.2022	рассмотрения не планируется	рассмотрения не планируется	рассмотрения не планируется	рассмотрения не планируется	рассмотрения не планируется	рассмотрения не планируется	рассмотрения не планируется	рассмотрения не планируется	рассмотрения не планируется
Комитет по делам СНГ, евразийской интеграции и связям с соотечественниками	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...
Комитет по делам национальностей	вн 3.18-10/59 от 16.03.2022	Данных нет	данных нет	данных нет	данных нет	данных нет	данных нет	провести проверку 28 субъектов Федерации по предмету ведения Комитета	нет замечаний	не определена
Комитет по защите конкуренции	вн 3.3-14/149 от 22.03.2022	данных нет	данных нет	данных нет	данных нет	данных нет	данных нет	обеспечить оценку и мониторинг экономических последствий вводимых антикризисных и антисанкционных мер; проанализировать влияние роста цен услуг естественных монополий на издержки производителей и стоимость товаров для потребителей; внедрить аудит эффективности мер поддержки экономики; провести анализ влияния развития конкуренции на экономический рост; проанализировать эффект от членства Российской Федерации в международных экономических организациях.	Отчёт недостаточно информативен, ряд материалов в части анализа реализации антикризисных мер 2020–2021 гг., аудита закупок.	работа Счётной палаты признается эффективной

Комитет по информационной политике, информационным технологиям и связи	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...
Комитет по контролю	-/-	-/-	-/-	-/-	-/-	-/-	-/-	-/-	-/-	-/-	-/-	-/-
Комитет по культуре	вн 3.26-19/161 от 24.03.2022	данных нет	данных нет	данных нет	данных нет	данных нет	данных нет	данных нет	данных нет	данных нет	данных нет	Отчёт принят к сведению
Комитет по малому и среднему предпринимательству**	вн 3.29-15/99 от 23.03.2022	материалы не поступали	данных нет	материалы не поступали	данных нет	данных нет	данных нет	данных нет	данных нет	данных нет	нет замечаний	не определена
Комитет по международным делам	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...
Комитет по молодежной политике	15-2 от 21.03.2022 (копия решения Комитета)	данных нет	данных нет	Комитет обеспечил рассмотрение материалов Счётной палаты по ряду вопросов, включая обеспечение жилищем молодых семей	данных нет	данных нет	данных нет	данных нет	данных нет	данных нет	нет замечаний	Отчёт принят к сведению

Комитет по науке и высшему образованию	вн 3.6-14/153 от 30.03.2022	указано, что работа над проектом федерального закона № 1191150-7 ведётся с учётом ЭАМ «Оценка результатов исполнения институтами инновационного развития функций по поддержке проектов разных стадий инновационного цикла»	данных нет	данных нет	предлагается провести анализ и оценку эффективности: реализации программы развития стратегического академического лидерства «Приоритет 2030»; мер по строительству, капитальному ремонту и реконструкции общежитий ФГОУ высшего образования; мер по созданию сети современных кампусов; согласованности реализации мер в рамках различных институтов государственной поддержки; мер поддержки молодых исследователей; финансирования фундаментальных научных исследований; развитию непрерывного образования.	нет замечаний	Комитет положительно оценивает актуальность и практическую значимость проведенных мероприятий
Комитет по обзору	вн 3-14-14/216 от 23.03.2022	Данных нет	данных нет	данных нет	данных нет	нет замечаний	деятельность Счётной палаты (при детальном рассмотрении) оценивается как эффективная и качественная
Комитет по охране здоровья	вн 3.4-14/188 от 21.03.2022	материалы Счётной палаты учтывались в рамках законопроектной деятельности, в т.ч. в части законопроекта № 1145391-7	данных нет	данных нет	предложения по проверке эффективности и целевого использования средств на лекарственное обеспечение граждан учтены в планах работ, их результаты рассмотрены Комитетом	нет замечаний	Отчёт принят к сведению

Комитет по промышленности и торговле	вн 3.9-14/200 от 24.03.2022	отдельные законодательные инициативы были внесены членами Комитета на основе и с учётом материалов Счётной палаты	данных нет	данных нет	данных нет	указано на ежеквартальное осуществление Комитетом мониторинга реализации госпрограмм в счёте промышленности	целесообразно обеспечить получение предложений Счётной палаты в части документов стратегического планирования, в т. ч. в отношении госпрограмм до их рассмотрения Комитетом	замечаний нет	определено соответствие Отчёта установленным требованиям
Комитет по правосудию	вн 3.30-14/128 от 24.03.2022	данных нет	данных нет	данных нет	данных нет	данных нет	данных нет	данных нет	принять к сведению
Комитет по развитию Дальнего Востока и Арктики	вн 3.20-14/116 от 22.03.2022	позиция (в т. ч. изложенная в отчётах) непосредственно учтена при работе над законопроектом № 61737-8 и Федеральным законом № 477-ФЗ от 30.12.2021	данных нет	данных нет	материалы рассматриваются Комитетом и учитываются в работе	данных нет	уделить внимание анализу эффективности использования средств федерального бюджета, доступности и результативности мер, предусмотренных в государственных программах Российской Федерации	нет замечаний	отмечена высокая важность и практическая значимость предложений Счётной палаты мероприятий в 2021 году
Комитет по развитию гражданского общества, вопросам общественных и религиозных объединений	вн 3.21-14/97 от 18.03.2022	данных нет	данных нет	данных нет	данных нет	данных нет	отсутствуют	нет замечаний	не определена
Комитет по региональной политике и местному самоуправлению	...	...	...	...	...	...	...	...	...

Комитет по строительству и жилищно-коммунальному хозяйству	вн 3.23-14/191 от 24.03.2022	данных нет	данных нет	данных нет	данных нет	данных нет	данных нет	уделить приоритетное внимание эффективности исполнения бюджетных расходов по национальному проекту «Жилье и городская среда», осуществлять мониторинг мероприятий, направленных на поддержание финансовой устойчивости и бесперебойного функционирования строительной отрасли, дать оценку стабилизации количества обманутых участников долевого строительства и прочее.	нет замечаний	отмечается выполненные Счётной палатой большого объёма работы, информативная открытость, отражение в отчёте деятельности главного аудитора
Комитет по транспорту и развитию транспортной инфраструктуры	вн 3.13-14/127 от 21.03.2022	данных нет	данных нет	отмечено систематическое участие сотрудников Счётной палаты в работе Комитета	данных нет	данных нет	уделить приоритетное внимание мониторингу импортозамещения в сфере создания и развития транспортной инфраструктуры; осуществлять мониторинг расходования бюджетных ассигнований, выделяемых госкомпаниям «Автодор» и ППК «ЕЗСС»; продолжить мониторинг эффективности исполнения расходов по госпрограммам	нет замечаний	высоко оценивается уровень взаимодействия со Счётной палатой	
Комитет по труду, социальной политике и делам ветеранов	вн 3.2-14/291 от 21.03.2022	данных нет	данных нет	продемонстрирована осведомлённость о работе по учёту отдельных замечаний и предложений Счётной палаты	данных нет	данных нет	отсутствуют	нет замечаний	принять к сведению	

Комитет по экологии, природным ресурсам и охране окружающей среды	вн 3-11-14/321 от 6.04.2022	с учётом рекомендаций Счётной палаты был подготовлен проект постановления Правительства Российской Федерации	данных нет	данных нет	данных нет	оценить эффективность системы мониторинга и учёта лесных ресурсов; провести контрольные мероприятия в отношении исполнения поручения Президента Российской Федерации о создании единой ФГИС ЛК; усилить контроль за реализацией федерального проекта «Чистый воздух»	нет замечаний	принять Отчёт к сведению
Комитет по экономической политике	...	...	...	...	...	отмечается целесообразность актуализации тем экспертно-аналитических мероприятий в связи с проводимой антироссийской санкционной политикой, напрямую затрагивающей интересы топливно-энергетического комплекса	...	...
Комитет по энергетике	вн 3-25-14/211 от 17.03.2022	данных нет	данных нет	соответствующие отчёты систематизируются Комитетом	данных нет	отмечается целесообразность актуализации тем экспертно-аналитических мероприятий в связи с проводимой антироссийской санкционной политикой, напрямую затрагивающей интересы топливно-энергетического комплекса	нет замечаний	Отчёт рекомендуется к принятию

* и федеральным целевым программам (включая изменения в них).

** Письмом Счётной палаты от 5 марта 2021 г. № 01-600/14-04 в Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации направлены результаты завершённого в 2021 году контрольного мероприятия «Проверка эффективности деятельности акционерного общества «Федеральная корпорация по развитию малого и среднего предпринимательства» в качестве института развития малого и среднего предпринимательства, в том числе по реализации задач и достижению результатов национального проекта «Малое и среднее предпринимательство и поддержка индивидуальной предпринимательской инициативы».

*** С уточнениями от 4 апреля 2022 года № внЗ. 28-15/317.

**Выступление председателя Комитета Государственной Думы по контролю
О. В. Морозова в рамках отчёта Счётной палаты с участием Председателя
Счётной палаты Российской Федерации А. Л. Кудрина**

Уважаемые Вячеслав Викторович, Алексей Леонидович, коллеги! Я начну с конца. Опыт работы нашего Комитета со Счётной палатой, в том числе по подготовке нашего заключения, анализа отчёта, который был представлен председателем Счётной палаты, показывает, что сегодня коллектив Счётной палаты открыт для диалога. Я уверен, что поручения, которые мы сформулируем и примем в рамках нашего постановления, заключение, которое сделал комитет, пожелания, которые будут высказаны сегодня фракциями Государственной Думы, предложения, которые мы получили от комитетов, будут учтены в «дорожной карте», которую мы предполагаем в очередной раз сформировать. Мы приглашаем все фракции, все комитеты принять участие в этой работе. Опережая события, сразу хочу сказать, что мы договорились со Счётной палатой – этот пункт есть в нашем постановлении, – что до 1 июля этого года мы такую «дорожную карту» сформулируем, сформируем. И вот туда, Вячеслав Викторович, мы наверняка будем готовы включить те поручения, которые мы считаем актуальными, в том числе по тому вопросу, который сейчас обсуждался, – по закону об СРП и об участии иностранных компаний из недружественных стран.

Ещё раз хочу подчеркнуть, что работа по подготовке нашего заключения шла системно. Мы предварительно по поручению Председателя Государственной Думы рассмотрели пять отдельных промежуточных заключений и отчётов Счётной палаты, результаты оформлены в виде специальных докладов комитета, о них доложено руководству Государственной Думы. 20 мая мы провели заседание Комитета, где обсуждали заключение, проект постановления. Хочу высказать благодарность всем фракциям Государственной Думы, председателям ряда комитетов, которые участвовали в этой работе, от фракции «ЕДИНАЯ РОССИЯ» был Владимир Абдуалиевич Васильев, и хочу сказать, уважаемые коллеги, что в этом смысле заключение, которое вам представлено (в нём 57 страниц текста, оно с пятницы в открытом доступе), – это наш с вами совместный продукт, мы вместе с вами сделали это заключение.

Хочу также сказать, что при подготовке отчёта мы сформулировали для себя ряд приоритетных задач: оценка итогов реализации прошлогоднего постановления Государственной Думы и исполнения «дорожной карты». Отмечу сразу, что Комитет высоко оценивает эту совместную работу. Мы исходим из того, что все основные пункты нашего предыдущего постановления выполнены – редкий, кстати сказать, случай. Это первое.

Второе. Мы исходили из необходимости реализовать поручение Председателя Государственной Думы в части разработки мер по предотвращению возникновения нарушений и недостатков, ежегодно выявляемых Счётной палатой, – это недострой, невыполнение ФАИП, проблемы в межбюджетных отношениях, в обоснованности и достоверности прогнозов социально-экономического развития, в исполнении госпрограмм.

Третье. Мы исходили из необходимости выявить основные проблемы во взаимодействии парламента со Счётной палатой, определить сроки и механизмы их решения и наконец внести предложения по конкретизации ежегодного отчёта главного аудитора в части его формы и содержания.

В плане позитивных оценок не буду повторять то, что уже было сказано Алексеем Леонидовичем, там цифры действительно впечатляющие: это и количество проведённых контрольных и экспертно-аналитических мероприятий, и денежное выражение выявленных нарушений, которое составляет около 6 процентов всех расходов федерального бюджета, и проведение экспертизы почти 1600 законодательных и иных нормативных правовых актов. Ну и замечу, что Счётная палата заслужила мировое признание в Международной организации высших органов аудита (ИНТОСАИ) и получила высокую оценку своей профессиональной работы.

В то же время мы внесли свои предложения по изменению структуры отчёта, и Счётная палата прислушалась к нашим пожеланиям. Мы хотим, чтобы Счётная палата свой отчёт готовила не в соответствии с профессиональной направленностью деятельности аудиторов, а в соответствии с экономической целесообразностью. Мы также предлагаем не смешивать различные сферы, за анализ которых отвечает аудитор, но которые вместе выглядят достаточно странно, скажем, это смешение вопросов энергетики, транспорта и международного сотрудничества. Ну и по некоторым иным вопросам также есть замечания, которые мы уже адресовали Счётной палате.

Мы отмечаем явный дефицит данных об оперативных и среднесрочных планах работы Счётной палаты, что было в прошлогоднем отчёте. Мы предлагаем к этому вернуться. И было также общее пожелание в части избыточности, на наш взгляд, применения грифа «Для служебного пользования» – это ограничивает публичную работу депутатов с материалами Счётной палаты.

Таким образом, хочу ещё раз вернуться к тому, с чего начал. У нас сегодня есть чёткое понимание (у всех комитетов, которые мы привлекаем к этой работе, у нашего Комитета), как мы будем работать дальше. Поэтому самое главное, что хотел бы сказать, – это то, что подготовлен проект постановления, мы сознательно главным пунктом этого проекта сделали нашу совместную работу по подготовке «дорожной карты». Предлагаю поддержать итоговое заключение комитета, а также предложенный проект постановления.

Спасибо за внимание.

Ознакомиться с текстом постановления, принятого по итогам Годового отчёта, вы можете на сайте Комитета Государственной Думы по контролю ([http://komitetcontrol.km.duma.gov.ru/upload/site110/Proekt_postanovleniya_ob_otchete_SP_Itoг_\(7\).pdf](http://komitetcontrol.km.duma.gov.ru/upload/site110/Proekt_postanovleniya_ob_otchete_SP_Itoг_(7).pdf))

План мероприятий («дорожная карта») Счётной палаты Российской Федерации и Комитета Государственной Думы по контролю по реализации постановления Государственной Думы от 25.05.2022 г. № 1336-8-ГД «Об отчёте о работе Счётной палаты Российской Федерации в 2021 году»¹

Положение постановления /заклучения	Мероприятие	Ответственный исполнитель	Форма отчётности (реализации мероприятия)	Сроки реализации ¹	Ожидаемый результат
1. Считать приоритетным направлением проведение стратегического аудита и аудита эффективности в целях осуществления контроля за использованием федеральных и иных ресурсов для достижения запланированных целей и решения поставленных социально-экономических задач развития Российской Федерации	1.1. Подготовка предложений (рекомендаций) в части рисков достижения целей и результатов реализации отдельных документов стратегического планирования с учётом изменений показателей социально-экономического развития Российской Федерации 1.2. Рассмотрение результатов работы Счётной палаты Российской Федерации в части осуществления контроля за использованием федеральных и иных ресурсов для достижения запланированных целей и решения поставленных социально-экономических задач Российской Федерации	Счётная палата Российской Федерации	Материалы Счётной палаты Российской Федерации	Декабрь 2022	Повышение достоверности и актуальности документов стратегического планирования и учёт особенностей их реализации в 2023 году и последующих периодах
2. Считать приоритетным направлением анализ причин недостатков и нарушений системного характера при их выявлении и выработку рекомендаций по их устранению и (или) предупреждению	2.1. Включение в программы мероприятий с применением стратегического аудита, аудита эффективности и финансового аудита, запланированных на 2022 год, целей и вопросов, предусматривающих анализ выявленных нарушений и недостатков (на предмет системного характера) с учётом рисков ориентированного подхода 2.2. Формирование свода предложений (рекомендаций) Счётной палаты Российской Федерации по профилактике и устранению недостатков и нарушений системного характера, в том числе в целях совершенствования нормативных правовых актов	Комитет Государственной Думы по контролю, Счётная палата Российской Федерации	Доклад Комитета Государственной Думы по контролю	По мере поступления и рассмотрения результатов работы Счётной палаты Российской Федерации	Учёт полученных результатов при организации работы над проектом федерального бюджета на 2023–2025 годы, а также в рамках осуществления парламентского контроля
		Счётная палата Российской Федерации	Материалы Счётной палаты Российской Федерации	Ноябрь 2022	Организация регулярного получения данных и предложений по нарушению и недостаткам системного характера
		Комитет Государственной Думы по контролю, Счётная палата Российской Федерации	Доклад Комитета Государственной Думы по контролю	По мере поступления и рассмотрения результатов работы Счётной палаты Российской Федерации	Реализация предложений (рекомендаций) Счётной палаты Российской Федерации при реализации парламентского контроля

¹ Основные и промежуточные итоги реализации настоящей «дорожной карты» подлежат рассмотрению на соответствующих заседаниях Комитета Государственной Думы по контролю с участием представителей Счётной палаты Российской Федерации.

<p>3. Совершенствовать систему учёта и мониторинга информации о выполнении рекомендаций, представлений и предписаний Счётной палаты, а также мер, принятых в отношении объектов аудита (контроля) Счётной палаты, их должностных лиц</p>	<p>3.1. Подготовка и направление в Государственную Думу информации о выполнении рекомендаций и нарушении сроков (условий) выполнения представлений и предписаний Счётной палаты Российской Федерации с целью организации парламентского контроля</p> <p>3.2. Направление в адрес комитетов и комиссий Государственной Думы письма Комитета Государственной Думы по контролю о выполнении рекомендаций и нарушении сроков (условий) выполнения представлений и предписаний Счётной палаты Российской Федерации</p>	<p>Счётная палата Российской Федерации</p>	<p>Не требуется</p>	<p>Ежеквартально</p>	<p>Обеспечение выполнения норм Регламента Государственной Думы и общее повышение практической ценности результатов работы Счётной палаты Российской Федерации</p>
<p>4. Представлять Государственной Думе ежеквартально в срок до 20-го числа месяца, следующего за отчётным периодом, информацию о нарушениях системного характера, выявленных в ходе проведения контрольных мероприятий, и выполнении объектов аудита (контроля) Счётной палаты (рекомендаций, представлений и предписаний) Счётной палаты, а также информацию о мерах, принятых в отношении объектов аудита (контроля) Счётной палаты, их должностных лиц</p>	<p>4.1. Разработать форму представления указанной информации, включая необходимые пояснительные записки</p> <p>4.2. Направление в адрес комитетов и комиссий Государственной Думы доклада Комитета о нарушениях системного характера, выявленных в ходе проведения контрольных мероприятий, и выполнении объектами аудита (контроля) Счётной палаты Российской Федерации рекомендаций, представлений и предписаний Счётной палаты Российской Федерации, а также информации о мерах, принятых в отношении объектов аудита (контроля) Счётной палаты Российской Федерации, их должностных лиц</p>	<p>Комитет Государственной Думы по контролю, Счётная палата Российской Федерации</p>	<p>Не требуется</p>	<p>Октябрь 2022</p>	<p>Повышение информативности соответствующей отчётности Счётной палаты</p>
<p>5. Продолжить работу по обеспечению информационной открытости деятельности Счётной палаты, в том числе посредством обеспечения доступа граждан Российской Федерации к информации, касающейся планирования контрольных и экспертно-аналитических</p>	<p>5.1. Провести оценку уровня информационной открытости деятельности Счётной палаты, в том числе сравнительную в части отчётного периода</p>	<p>Комитет Государственной Думы по контролю</p>	<p>Доклад Комитета Государственной Думы по контролю</p>	<p>Ноябрь 2022</p>	<p>Повышение открытости и востребованности результатов работы Счётной палаты Российской Федерации в Государственной Думе</p>

<p>мероприятий и их результатов, сокращения случаев применения режима ограничений использования документов Счётной палаты и рассылки информации палатам Федерального Собрания Российской Федерации</p>	<p>5.2. Определить основные подходы к порядку и основаниям присвоения отчёту Счётной палаты Российской Федерации о реализации контрольного или экспертно-аналитического мероприятия грифа «для служебного пользования» (части или приложения к соответствующему отчёту)</p>	<p>Счётная палата Российской Федерации,</p>	<p>Материалы Счётной палаты Российской Федерации</p>	<p>Ноябрь 2022</p>	<p>Расширение возможностей использования результатов работы Счётной палаты в публичных мероприятиях</p>
	<p>5.3. Обеспечить участие депутатов Государственной Думы в заседаниях Коллегии Счётной палаты, публикации позиции в бюллетенях Счётной палаты</p>	<p>Комитет Государственной Думы по контролю, Счётная палата Российской Федерации</p>	<p>Участие (в том числе в формате видео-конференц-связи)</p>	<p>В соответствии с графиком заседаний коллегии Счётной палаты</p>	<p>Повысить оперативность получения информации о деятельности Счётной палаты Российской Федерации</p>
	<p>5.4. Подготовить предложения по совершенствованию процедуры рассмотрения Государственной Думой информации об основных результатах реализации контрольных и экспертно-аналитических мероприятий, в том числе включённых в план работы Счётной палаты Российской Федерации по инициативе Государственной Думы</p>	<p>Комитет Государственной Думы по контролю</p>	<p>Письмо Комитета Государственной Думы по контролю</p>	<p>Ноябрь 2022</p>	<p>Повышение информативности годового отчёта Счётной палаты Российской Федерации</p>
<p>6. Выработать основные подходы в отношении аудита прогнозов социально-экономического развития Российской Федерации, разрабатываемых Правительством Российской Федерации и Центральным банком Российской Федерации, а также бюджетного прогноза Российской Федерации на долгосрочный период</p>	<p>6.1. Подготовить предложения по совершенствованию порядка разработки прогнозов социально-экономического развития Российской Федерации</p>	<p>Счётная палата Российской Федерации, Комитет Государственной Думы по контролю</p>	<p>Доклад Комитета Государственной Думы по контролю</p>	<p>Сентябрь 2022</p>	<p>Повышение точности прогнозов социально-экономического развития Российской Федерации, в том числе в отношении структуры, формата и состава сценариев прогнозов социально-экономического развития в целях бюджетного планирования</p>

<p>7. Выработать основные подходы в отношении аудита межбюджетного регулирования, в том числе вопросов предсказуемости и стабильности межбюджетных отношений, процедуры и условий распределения межбюджетных трансфертов бюджетам субъектов Российской Федерации, включая межбюджетные трансферты, распределяемые между бюджетами субъектов Российской Федерации в рамках проекта федерального бюджета на очередной финансовый год и на плановый период, вносимого Правительством Российской Федерации в Государственную Думу</p>	<p>7.1. Провести анализ межбюджетных трансфертов из федерального бюджета, представленных бюджетам субъектов Российской Федерации, с учётом предсказуемости и стабильности межбюджетных отношений</p> <p>7.2. Провести ежеквартальный анализ исполнения консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации за отчётный период 2022 года, включая вопросы межбюджетного регулирования, в том числе межбюджетные трансферты, распределяемые между бюджетами субъектов Российской Федерации (с учётом результатов мониторинга антикризисных мер, обеспечивающих устойчивое экономическое развитие в условиях санкционного давления со стороны иностранных государств)</p>	<p>Счётная палата Российской Федерации</p>	<p>Материалы Счётной палаты Российской Федерации</p>	<p>Октябрь 2022</p>	<p>Подготовлены предложения для повышения стабильности и предсказуемости межбюджетных отношений</p>
<p>8. Выработать основные подходы в отношении аудита эффективности принятых мер по завершению строительства объектов капитального строительства, осуществляемого с использованием средств федерального бюджета, а также по обеспечению ввода в эксплуатацию этих объектов</p>	<p>7.3. Подготовить предложения по организации комплексной оценки межбюджетного регулирования Счётной палатой Российской Федерации</p> <p>8.1. Мониторинг реализации федеральными органами исполнительной власти поручений Президента Российской Федерации и Правительства Российской Федерации, направленных на сокращение объёмов вложений и количества объектов незавершённого строительства, в том числе Плана мероприятий «Дорожной карты» о новых подходах к управлению незавершёнными объектами капитального строительства, утверждённого Председателем Правительства Российской Федерации Мишустиным М. В. от 24.03.2022 г. № 2895п-П13.</p>	<p>Счётная палата Российской Федерации</p>	<p>Доклад Комитета Государственной Думы по контролю</p>	<p>Октябрь 2022</p>	<p>Минимизировать риски сохранения значительной доли межбюджетных трансфертов, не распределяемой в составе проекта федерального бюджета на 2023–2025 годы, повысить адресность и эффективность межбюджетного регулирования</p>
		<p>Счётная палата Российской Федерации</p>	<p>Материалы Счётной палаты Российской Федерации</p>	<p>Октябрь 2022</p>	<p>Содействие выработке комплекса мер по сокращению масштабов незавершённого строительства и предотвращению роста данных объёмов в будущих периодах</p>

9. Выработать основные подходы в отношении соблюдения требований законодательства Российской Федерации и контроля реализации документов стратегического планирования, в том числе государственных программ Российской Федерации	8.2. Подготовка по итогам реализации пункта 8.1 «дорожной карты» совместных предложений Государственной Думы и Счётной палаты Российской Федерации по возможным дополнительным мерам, направленным на сокращение объектов незавершённого строительства	Счётная палата Российской Федерации, Комитет Государственной Думы по контролю	Доклад Комитета Государственной Думы по контролю	Декабрь 2022	Формирование системных предложений, включая изменения в нормативные правовые акты, направленные на предотвращение роста объёмов и количества объектов незавершённого строительства
10. Выработать основные подходы в отношении повышения эффективности взаимодействия Государственной Думы и Счётной палаты, в том числе по формированию годовых планов работы Счётной палаты, с учётом предложений Государственной Думы и размещению в Фонде электронных информационных ресурсов Государственной Думы материалов Счётной палаты, включающих заключения Счётной палаты на проекты нормативных правовых актов, необходимость принятия которых предусматривается федеральными законами, и учётные и неучётные Государственной Думой предложения Счётной палаты к проектам нормативных правовых актов	9.1. Рассмотрение итогов оценки качества формирования и реализации государственных программ Российской Федерации в рамках осуществления последующего контроля за исполнением федерального бюджета за 2021 год	Комитет Государственной Думы по контролю, Счётная палата Российской Федерации	Заключение и Доклад Комитета Государственной Думы по контролю	Октябрь 2022	Повышение исполнимости рекомендаций, представленных и подписанных Счётной палатой Российской Федерации
10. Выработать основные подходы в отношении повышения эффективности взаимодействия Государственной Думы и Счётной палаты, в том числе по формированию годовых планов работы Счётной палаты, с учётом предложений Государственной Думы и размещению в Фонде электронных информационных ресурсов Государственной Думы материалов Счётной палаты, включающих заключения Счётной палаты на проекты нормативных правовых актов, необходимость принятия которых предусматривается федеральными законами, и учётные и неучётные Государственной Думой предложения Счётной палаты к проектам нормативных правовых актов	10.1. Подготовить предложения по совершенствованию механизма формирования предложений Государственной Думы в план работы Счётной палаты на 2023 год.	Комитет Государственной Думы по контролю	Письмо Комитета Государственной Думы по контролю	Сентябрь 2022	Повышение общего качества предложений Государственной Думы в план работ Счётной палаты Российской Федерации; контроль за ходом реализации и учёт итогов выполнения соответствующих инициатив Парламента Российской Федерации
10.3. Проработать и внести предложения по проведению в Государственной Думе на регулярной основе (ежеквартально) информационно-консультативного мероприятия «Час аудитора» в соответствии с тематиками, определяемыми на период очередной сессии	10.2. Сформировать основные предложения по обеспечению размещения материалов Счётной палаты, включая отчёты о реализации контрольных и экспертно-аналитических мероприятий в Фонде электронных информационных систем	Комитет Государственной Думы по контролю	Письмо Комитета Государственной Думы по контролю	Октябрь 2022	Обеспечение доступности максимального количества материалов Счётной палаты при обеспечении возможности контроля за их практическим использованием в работе комитетов
		Счётная палата Российской Федерации, Комитет Государственной Думы по контролю	Доклад Комитета Государственной Думы по контролю	Ежеквартально	Контроль за достижением ключевых показателей эффективности Счётной палаты

	10.4. Проработать предложения профильных комитетов Государственной Думы, содержащиеся в приложении к Заклчению Комитета Государственной Думы по контролю, для учёта при формировании предложений в План работы Счётной палаты Российской Федерации на 2023 год	Счётная палата Российской Федерации, Комитет Государственной Думы по контролю	Материалы Счётной палаты Российской Федерации	Сентябрь, декабрь 2022	Повышение общего качества предложений Государственной Думы в план работ Счётной палаты Российской Федерации; контроль за ходом реализации и учётом итогов выполнения соответствующих инициатив Парламента Российской Федерации
	10.5. Определение наиболее важных и актуальных результатов работы Счётной палаты (в виде отчётов о реализации контрольных и экспертно-аналитических мероприятий) и подготовка предложений руководству Государственной Думы в части обязательного рассмотрения данных материалов на заседаниях соответствующих комитетов Государственной Думы и иных мероприятиях, включая пленарные заседания Государственной Думы	Комитет Государственной Думы по контролю, Счётная палата Российской Федерации	Доклад Комитета Государственной Думы по контролю	Декабрь 2022	Повышение контроля результативности деятельности Счётной палаты Российской Федерации в непосредственной деятельности комитетов Государственной Думы, обеспечение информированности депутатов об основных проблемах социально-экономического развития и путях их решения (на основе рекомендаций Счётной палаты Российской Федерации)
11. Проводить анализ работы профильных комитетов Государственной Думы совместно со Счётной палатой в части обсуждения результатов контрольных и экспертно-аналитических мероприятий по вопросам, которые оказывают непосредственное влияние на благополучие граждан Российской Федерации и на условия ведения предпринимательской деятельности, а также рекомендаций Счётной палаты Российской Федерации по внесению изменений в федеральные законы	11.1. Обеспечение в том числе в рамках участия Комитета Государственной Думы по контролю в процедуре обсуждения результатов контрольных и экспертно-аналитических мероприятий, проведение анализа учёта заключений Счётной палаты на проекты федеральных законов	Комитеты Государственной Думы по контролю	Письмо Комитета Государственной Думы по контролю	Ежеквартально	Реализация поручения Государственной Думы в части оценки эффективности деятельности комитетов Государственной Думы

<p>12. Выработка подходов в отношении применения в современных условиях положений законодательства, регулирующие отношение, возникающие в процессе заключения, исполнения и прекращения соглашений о разделе продукции</p>	<p>12.1. Формирование предложений по отдельным вопросам содержания контрольного мероприятия по проверке деятельности органов государственной власти и компаний-операторов по реализации действующих соглашений о разделе продукции, подготовке аналитической справки и соответствующих предложений, направленных на защиту интересов Российской Федерации в современных условиях</p> <p>12.2. В рамках ежегодного проводимого контрольного мероприятия по проверке деятельности органов государственной власти и компаний-операторов по реализации действующих соглашений о разделе продукции рассмотреть вопрос о социально-экономических результатах соглашения о разделе продукции</p> <p>12.3. Подготовка аналитической справки Счётной палаты Российской Федерации по вопросу результативности реализации соглашений о разделе продукции в современных социально-экономических условиях</p>	<p>Счётная палата Российской Федерации, Комитет Государственной Думы по контролю</p>	<p>Консультации, совместное заседание комитета Государственной Думы по контролю и Счётной палаты Российской Федерации</p>	<p>Июль – сентябрь 2022</p>	<p>Структура вопросов к проведению контрольного мероприятия</p>
		<p>Счётная палата Российской Федерации, Комитет Государственной Думы по контролю</p>	<p>Аналитическая справка Счётной палаты Российской Федерации</p>	<p>Ноябрь 2022</p>	<p>Подготовка предложений по повышению эффективности реализации соглашений о разделе продукции</p>
		<p>Счётная палата Российской Федерации, Комитет Государственной Думы по контролю</p>	<p>Аналитическая справка Счётной палаты Российской Федерации</p>	<p>Ноябрь 2022</p>	<p>Оценка влияния внутренних и внешних условий на реализацию соглашений о разделе продукции</p>
<p>13. Реализация предложений, поступивших в ходе обсуждения Государственной Думой Федерального Собрания Российской Федерации отчёта о работе Счётной палаты Российской Федерации в 2021 году</p>	<p>13.1. Осуществить комплексную проверку деятельности уполномоченных органов государственной власти, ответственных за предупреждение и тушение лесных и ландшафтных пожаров, в целях выявления проблем системного характера, а также представление Государственной Думе информации о возможных законодательных и иных механизмах решения указанных вопросов.</p> <p>13.2. Заслужить информацию при очередном рассмотрении Отчёта о деятельности Счётной палаты Российской Федерации о ходе работы по совершенствованию системы показателей оценки государственных программ</p> <p>13.3. Проведение мониторинга государственных мер, обеспечивающих устойчивое экономическое развитие в условиях санкционного давления со стороны иностранных государств</p>	<p>Счётная палата Российской Федерации</p>	<p>Аналитическая справка Счётной палаты Российской Федерации</p>	<p>Декабрь 2022</p>	<p>Отчёт о результатах контрольного мероприятия «Аудит системы мониторинга и учёта лесных ресурсов Российской Федерации, а также охраны лесов от пожаров за 2020–2021 годы и истекший период 2022 года».</p>
		<p>Счётная палата Российской Федерации, Комитет Государственной Думы по контролю</p>	<p>Доклад Комитета Государственной Думы по контролю</p>	<p>Март 2023</p>	<p>Предложения по совершенствованию системы показателей оценки государственных программ</p>
		<p>Счётная палата Российской Федерации</p>	<p>Материалы Счётной палаты</p>	<p>В течение 2022 года</p>	<p>Аналитическая информация по итогам проведения мониторинга государственных мер по противодействию санкциям.</p>

**Краткая аналитическая записка
Комитета Государственной Думы по контролю по результатам
обработки данных Счётной палаты Российской Федерации,
представленных во исполнение пункта 6 пункта 3 постановления
Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации
от 07.04.2021 г. № 10099-7 ГД «Об отчёте о работе
Счётной палаты Российской Федерации в 2020 году»
по состоянию на 31 декабря 2021 года (ДСП)**

Согласно п. 9.1–9.19 Инструкции по работе с документами в Государственной Думе Федерального Собрания Российской Федерации данный материал относится к документам ограниченного распространения. Ознакомиться с его текстом вы можете в аппарате Комитета Государственной Думы по контролю. Контактный телефон: 8 (495) 692-90-90

Комментарий для Бюллетеня Счётной палаты Российской Федерации № 7 (296) 2022



Олег Викторович Морозов, *председатель Комитета Государственной Думы по контролю*

Информация об общественных финансах всегда интересна, а с профессиональной точки зрения – необходима. Собственно, для этого и нужна Счётная палата Российской Федерации – обеспечивать парламент Российской Федерации точными данными (оперативными и охватывающими многолетний период) о том, как формируются и используются имеющиеся ресурсы.

Любые сведения о структуре средств, динамике, условиях и результатах использования средств Фонда национального благосостояния крайне важны. Конечно, Государственная Дума «отрабатывает» и проекты законов о федеральном бюджете, отчёты об их исполнении. Но здесь – информация об образовании и использовании бюджетных средств. Упрощённо – о налогах и бюджетных расходах. Фонд национального благосостояния – другое дело. Здесь речь идёт уже не просто о текущих тратах, которые, конечно, важны: пенсии, заработная плата, медицина, образование, оборона, охрана правопорядка и так далее. Речь о развитии.

Поэтому оценку Фонда национального благосостояния надо рассматривать иначе, чем иные бюджетные вопросы и проблемы.

Следует отметить, что ФНБ – это не просто решение об обособлении части доходов федерального бюджета, с особым режимом формирования, сохранения (управления) и использования. Ещё в самой первой версии Бюджетного кодекса Российской Федерации был предусмотрен такой инструмент, как «бюджет развития». Согласно действовавшей тогда статье 67 Кодекса порядок и условия формирования бюджета развития должны были определяться специальным федеральным законом. Но в то же время дефицит ресурсов, огромный внешний долг, общая экономическая, социальная и политическая нестабильность определили невозможность реализации этой нормы.

По мере решения первоочередных проблем в экономике и обществе, роста доходов от экспорта нефти и газа мы снова вернулись к необходимости решения задачи развития. Были сформированы законодательные требования к образованию Инвестиционного фонда Российской Федерации.

Ещё через несколько лет был создан Резервный фонд и, наконец, Фонд национального благосостояния.

То есть «бюджет развития» – не случайность, а закономерность, необходимый элемент управления общественными финансами в Российской Федерации. И важно не путать этот инвестиционный ресурс с Федеральной адресной инвестиционной программой. ФАИП – это всё же, в основном, реконструкция и строительство «бюджетной сети», гидротехнических сооружений и тому подобное. Фонд национального благосостояния – это уже инвестиции в будущее.

Сегодня к тому же в рамках «бюджетных правил» ФНБ работает не просто как база для реализации самых масштабных проектов развития инфраструктуры и экономики. Это и крайне важный инструмент профилактики «голландской

болезни», то есть условий, когда экспорт нашей продукции становится экономически убыточным.

Поэтому Отчёт Счётной палаты о результатах экспертно-аналитического мероприятия «Мониторинг формирования и использования средств Фонда национального благосостояния, а также управления средствами указанного фонда в рамках мер, принимаемых в Российской Федерации по борьбе с коронавирусной инфекцией и её последствиями на российскую экономику в 2020 году и истекшем периоде 2021 года»¹ нужен, важен, востребован.

Надо признать, что само содержание результатов этой экспертно-аналитической работы достаточно тривиально. Для тех, кто действительно интересуется вопросами «бюджета развития», подавляющая часть данных и так публикуется Минфином России в сети Интернет. Там достаточно оперативно представлены основные сведения за целый ряд лет.

Кроме того, Государственная Дума уже завершила работу с отчётом об исполнении федерального бюджета за 2021 год, где в соответствующем заключении Счётной палаты Российской Федерации были также приведены и оценены показатели по Фонду национального благосостояния.

Сразу хотелось бы отметить то безусловно положительное, что касается самой формы прочтённого отчёта. Сам текст – публичен, доступен всем заинтересованным лицам. Отдельные вопросы в силу объективных причин ограничены в распространении, обособлены в форме приложений с грифом «для служебного пользования». Ровно об этом мы вели диалог в текущей сессии с руководством Счётной палаты Российской Федерации, когда пришли к согласию о том, что публичность и доступность результатов работы главного аудитора ценна сама по себе и что только отдельные итоги аудита и контроля должны ограничиваться в распространении с помощью «ДСП».

Крайне актуален и проведённый анализ структуры и доходности отдельных элементов Фонда национального благосостояния. Благодаря работе Счётной палаты Российской Федерации мы можем оценить, насколько адекватно, в том числе с учётом внешнеэкономических и внешнеполитических факторов, менялась структура финансовых активов, в которые размещены средства этого фонда. Резкий отказ от размещения средств в долларах США при росте вложений в юань, обезличенное золото оказались как никогда нужными и эффективными. При этом Счётная палата Российской Федерации подчёркивает, что «в результате сложившейся в 2022 году геополитической ситуации часть средств ФНБ в иностранных валютах... на счетах в Банке России заблокированы в результате санкций ряда иностранных государств...».

Считаю, что доказанное несоответствие практики и требований статьи 96.11 Бюджетного кодекса Российской Федерации требует самого оперативного вмешательства парламента Российской Федерации.

Аудитор также выявил проблемы фактического использования Фонда национального благосостояния. Как известно, мало просто распределить ресурсы, нужно их ещё своевременно и эффективно использовать. Например, в Отчёте указано, что по состоянию на 1 января 2020 года 39,8 млрд рублей по проекту «Приобретение тягового подвижного состава» не было направлено на финансирование проекта. Аналогичные «задержки» выявлены и по ряду иных проектов, включая, например, инфраструктурный проект «Центральная кольцевая автомобильная дорога (Московская область)», по которому Счётной палатой Российской Федерации

¹ Прямая цитата из наименования Отчёта Счётной палаты Российской Федерации.

зафиксирован остаток средств субординированного депозита, не направленных на финансирование проектов, в размере 21,5 млрд рублей.

Представляется, что эта часть работы не должна превратиться в стандартную отчётность. Необходимо тщательно разобраться в причинах возникновения таких ситуаций. Иначе вместо «бюджета развития» мы можем получить «бюджет обещаний».

В то же время в значительной части Отчёт состоит из ссылок на нормы Бюджетного кодекса Российской Федерации, постановлений, распоряжений и иных решений Правительства Российской Федерации и иных органов исполнительной власти. Это ценно, но, к сожалению, не даёт выводы в части экспертизы и анализа. Например, хорошо, что Счётная палата Российской Федерации приводит данные по отдельным инфраструктурным проектам, финансируемым с помощью ФНБ. Но результатов оценки выбора проектов, сроков их окупаемости, технологии и порядка реализации в Отчёте нет.

Ещё один акцент хочется сделать на относительно новом, но крайне перспективном направлении деятельности главного аудитора – рекомендациях. Счётная палата Российской Федерации сформировала три рекомендации Минфину России (одну из них совместно с Минэкономразвития России). При этом ни одна из этих рекомендаций не получила статус приоритетных, что довольно странно, учитывая содержание вопроса и в целом значение ФНБ.

То же касается и совета по проработке вопроса о внесении изменений в перечень самоокупаемых инфраструктурных проектов.

Между прочим, данные Отчёта и данные Минфина России об объёме ФНБ на 1 января 2022 года «расходятся» почти на 20 млн рублей, что в тексте никак не объяснено.

Возможно, проблема связана с недостатками формулировки самой задачи подготовки отчёта. Сегодня важно не столько подтвердить отчётность по Фонду национального благосостояния за отчётные периоды, сколько понять, как в целом повысить эффективность этого «бюджета развития» в современных условиях. И это нужно сделать при самом активном участии профессионалов Счётной палаты Российской Федерации до принятия федерального бюджета на 2023–2025 годы.

АНАЛИТИЧЕСКАЯ РАБОТА

Анализ Комитета Государственной Думы по контролю результатов отдельных контрольных и экспертно-аналитических мероприятий Счётной палаты Российской Федерации в целях подготовки к проведению «правительственного часа» с участием министра природных ресурсов и экологии Российской Федерации А. А. Козлова по теме «О мерах по повышению эффективности разведки и добычи полезных ископаемых для увеличения темпов экономического роста»

В целях подготовки к проведению «правительственного часа» с участием министра природных ресурсов и экологии Российской Федерации А. А. Козлова по теме «О мерах по повышению эффективности разведки и добычи полезных ископаемых для увеличения темпов экономического роста» Комитетом Государственной Думы по контролю были проанализированы следующие материалы Счётной палаты Российской Федерации:

1) Заключение Счётной палаты Российской Федерации о результатах внешней проверки исполнения Федерального закона «О федеральном бюджете на 2021 год и на плановый период 2022 и 2023 годов» и бюджетной отчётности об исполнении федерального бюджета на 2021 год в Министерстве природных ресурсов и экологии Российской Федерации (глава 051) (от 28.04.2022 г. № ЗКМ-61/10-05);

2) Отчёт о результатах экспертно-аналитического мероприятия «Оценка достижения целей, задач и показателей, предусмотренных документами стратегического планирования, а также оценка результатов принятых мер по ликвидации дефицита водных ресурсов, обеспечению защищённости от негативного воздействия вод» (утверждён Коллегией Счётной палаты Российской Федерации 31 марта 2022 года);

3) Отчёт о результатах совместного экспертно-аналитического мероприятия «Мониторинг хода реализации мероприятий национального проекта «Экология», в том числе своевременности их финансового обеспечения, достижения целей и задач, контрольных точек, а также качества управления» (с контрольно-счётными органами субъектов Российской Федерации) (от 31.01.2022 г. № 01/154/10-05ДСП)¹;

4) Рекомендации Счётной палаты Российской Федерации, адресованные Министерству природных ресурсов и экологии Российской Федерации² (по состоянию на 1 апреля 2022 года)³.

Комитет Государственной Думы по контролю (далее – Комитет) отмечает, что за истекший период Счётная палата Российской Федерации (далее – Счётная палата) уделяла значительное внимание вопросам, находящимся в компетенции Минприроды России.

¹ Данные материалы ограничено использовались в рамках настоящего Анализа ввиду наличия грифа «для служебного пользования».

² Данные официального сайта Счётной палаты Российской Федерации в информационно-телекоммуникационной сети Интернет.

³ Вследствие этого рекомендации, сформулированные по итогам завершения более поздних мероприятий, в данной части настоящего Анализа не учтены.

В частности, в отношении Минприроды России по состоянию на конец I квартала 2022 года по широкому кругу вопросов была выдана 51 рекомендация, значительная часть которых была выполнена.

Так, например, по итогам проведения совместного экспертно-аналитического мероприятия «Анализ эффективности использования лесных ресурсов Российской Федерации в 2016–2018 годах» Счётная палата рекомендовала Минприроды России проработать вопрос об определении нормативов численности работников лесного хозяйства в субъектах Российской Федерации, а также о пересмотре подходов к оценке эффективности деятельности органов власти субъектов Российской Федерации в области лесных отношений. По данным Счётной палаты, данные приоритетные рекомендации являются выполненными. То же относится всего к 33 рекомендациям Счётной палаты.

Вместе с тем по состоянию на 1 апреля 2022 года имеют статус «выполнены частично» 12 рекомендаций Счётной палаты, а по 6 рекомендациям (из них 1 – «приоритетная») выполнение не зафиксировано, что отражено в таблице.

Таблица 1. Сведения о невыполненных рекомендациях Счётной палаты, адресованных Минприроды России (по состоянию на 01.04.2022 г.)

Дата выдачи	Содержание	Срок действия / актуальности	Статус выполнения	Приоритетность
17.12.2020	Минприроды России проработать вопрос о внесении изменений в Порядок в части установления требования о реализации извлечённого донного грунта при проведении дноуглубительных и других работ, связанных с изменением дна и берегов водных объектов, на возмездной основе.	31.12.2021	Не выполнена	ДА
23.12.2021	Рассмотреть вопрос о корректировке Правил создания и выделения объектов лесного семеноводства (лесосеменных плантаций, постоянных лесосеменных участков и подобных объектов), утверждённых приказом Минприроды России от 20.10.2015 г. № 438, в части установления требований к проведению ухода за объектами лесного семеноводства.	31.01.2023	Не выполнена	НЕТ
23.12.2021	Утвердить порядок учёта, обновления и использования семян лесных растений, составляющих федеральный фонд семян лесных растений.	31.01.2023	Не выполнена	НЕТ

23.12.2021	Актуализировать Порядок осуществления государственного мониторинга воспроизводства лесов, утверждённый приказом Минприроды России от 19.02.2015 г. № 59, с учётом изменений, внесённых в законодательство Российской Федерации.	31.01.2023	Не выполнена	НЕТ
23.12.2021	Обеспечить утверждение и размещение на официальном сайте Минприроды России в информационно-телекоммуникационной сети Интернет перечня нормативных правовых актов (их отдельных положений), содержащего обязательные требования, оценка соблюдения которых осуществляется в рамках государственного контроля (надзора), привлечения к административной ответственности в области лесного семеноводства, в соответствии Правилами размещения и актуализации на официальных сайтах органов государственной власти, осуществляющих государственный контроль (надзор), предоставление лицензий и иных разрешений, аккредитацию, перечней нормативных правовых актов (их отдельных положений), содержащих обязательные требования, утверждёнными постановлением Правительства Российской Федерации от 22.10.2020 г. № 1722.	31.01.2023	Не выполнена	НЕТ
23.12.2020	Предлагается рассмотреть вопрос об установлении возможности использовать закупленные в целях осуществления охраны лесов от пожаров основные средства также для осуществления иных лесохозяйственных мероприятий.	31.12.2021	Не выполнена	НЕТ

Представляется целесообразным дополнительно рассмотреть вопрос о причинах невыполнения указанных рекомендаций, в том числе в рамках проведения «правительственного часа» 15 июня 2022 года, а в отношении рекомендаций, срок выполнения которых не наступил, – организовать мониторинг хода осуществления соответствующих мер Минприроды России.

В отношении результатов работы Счётной палаты по проверке исполнения федерального бюджета в Минприроды России Комитет обращает внимание на следующие вопросы, особенно актуальные в связи с планируемым в ближайшее время рассмотрением проекта федерального закона № 132287-8 «Об исполнении федерального бюджета за 2021 год».

Так, согласно данным Счётной палаты, из трёх объектов федеральной адресной инвестиционной программы¹, строительство которых планировалось закончить в 2020 году, был введён в эксплуатацию только один. Сроки ввода в эксплуатацию двух прочих объектов капитального строительства были перенесены на 2022 год *«по причине приостановления... работ на объектах в связи со сложной эпидемиологической ситуацией»*.

При этом общий объём сметной стоимости объектов незавершённого строительства составил в 2021 году 4 435,9 млн рублей, увеличившись по сравнению с предшествующим периодом².

По мнению Комитета, вопрос обеспечения безусловного выполнения плановых сроков введения объектов капитального строительства в эксплуатацию и, следовательно, их использования в хозяйственных отношениях, а также необходимость скорейшего сокращения объёмов незавершённого строительства должен оставаться в составе приоритетов Минприроды России, как и Правительства Российской Федерации в целом.

Кассовое исполнение межбюджетных трансфертов субъектам Российской Федерации было исполнено в 2021 году на уровне 93,1 % (от годовых значений). Почти полтора миллиарда рублей не были доведены до соответствующих субъектов Российской Федерации.

Счётная палата также отметила низкий уровень достижения плановых значений показателей государственных программ Российской Федерации, ответственным исполнителем которых является Минприроды России, особенно в отношении программ «Охрана окружающей среды» и «Развитие лесного хозяйства».

В отношении программы «Воспроизводство и использование природных ресурсов» указывается, что по подпрограмме «Воспроизводство минерально-сырьевой базы, геологическое изучение недр» отмечается наиболее низкий уровень достижения значений плановых показателей, особенно в части прироста ресурсов полезных ископаемых. Например, достижение по показателю «Нефть и конденсат АВ1С1 + В2С2 по результатам ГРР³ в Арктической зоне Российской Федерации, нарастающим итогом, млн тонн» составило только 48,3 процентов. По показателю «Количество видов полезных ископаемых «второй группы» (нефть, свинец, сурьма, золото, серебро, алмазы, цинк, особо чистое кварцевое сырьё), обеспеченных уровнем воспроизводства запасов, единиц» – только 50 процентов.

Кроме того, не достигнут план в части ресурсного обеспечения соответствующих программных мероприятий: показатель «Объём внутренних затрат на исследования и разработки, осуществляемые в рамках развития и использования минерально-сырьевой базы, млн рублей» выполнен только на уровне 53,8 процентов.

Счётная палата привела также данные о фактах нарушений Минприроды России «Методических указаний по разработке и реализации государственных программ Российской Федерации», выявлено отсутствие утверждённых методик расчёта 20 показателей.

¹ Здесь и далее – в отношении Минприроды России.

² На 8,3 млн рублей.

³ Геолого-разведывательные работы.

Это, по мнению главного аудитора, может негативно повлиять на уровень экологической безопасности и сохранения природных систем, охраны водных объектов и защиты населения и объектов экономики от наводнений и иного негативного воздействия вод, повышения эффективности использования, охраны, защиты и воспроизводства лесов, а также устойчивого обеспечения экономики страны запасами минерального сырья и геологической информацией о недрах. Последнее имеет непосредственное отношение к теме «правительственного часа» с участием министра природных ресурсов и экологии Российской Федерации А. А. Козлова.

Комитет обращает внимание, что указанные низкие темпы выполнения программных мероприятий (по сравнению с плановыми значениями) наблюдаются при достаточно высоком уровне их фактического финансового обеспечения. Исходя из этого можно сделать предположение о недостаточной связи между содержанием программных мероприятий, плановых значениях, показателях и индикаторов и соответствующими бюджетными ресурсами.

Таблица 2. Информация о бюджетных ассигнованиях, предусмотренных на реализацию государственных программ Российской Федерации, ответственным исполнителем которых является Минприроды России, в 2021 году, млн рублей

Наименование госпрограммы	Федеральный закон № 385-ФЗ*	Сводная бюджетная роспись	Исполнение	В % к СБР**
Охрана окружающей среды	78 216,8	83 037,6	79 660,8	95,9
<i>в том числе: Минприроды России</i>	<i>33 742,4</i>	<i>47 418,8</i>	<i>44 935,0</i>	<i>94,8</i>
Воспроизводство и использование природных ресурсов	52 487,6	52 949,1	51 949,7	98,1
<i>в том числе: Минприроды России</i>	<i>375,5</i>	<i>338,9</i>	<i>338,1</i>	<i>99,8</i>
Развитие лесного хозяйства	46 790,3	50 629,7	50 353,0	99,5
<i>в том числе: Минприроды России</i>	<i>30,3</i>	<i>27,0</i>	<i>27,0</i>	<i>100,0</i>
Итого:	177 494,7	186 616,4	181 963,5	97,5
<i>в том числе: Минприроды России</i>	<i>34 148,2</i>	<i>47 784,7</i>	<i>45 300,1</i>	<i>94,8</i>

* Федеральный закон «О федеральном бюджете на 2021 год и плановый период 2022 и 2023 годов».

** Сводной бюджетной росписи.

Комитет особенно обращает внимание на тезис Счётной палаты о том, что «реагирование на риски¹ в основном сводится к приведению планового значения параметра, в отношении которого имеется риск, к фактическому». В материалах помимо этого приведены сведения, что в 2021 году были применены 284 запроса на изменение паспортов федеральных проектов и самого национального проекта «Экология», из которых 71 (1/4) – в декабре 2021 года.

Такая практика может быть расценена скорее не как направленная на повышение точности и достоверности соответствующих показателей и индикаторов, но в качестве «подгонки» плана под значения складывающихся под конец года отчётных данных.

¹ Риски реализации федеральных проектов НП «Экология».

На основании этих материалов главного аудитора можно сделать вывод о том, что Минприроды России в 2021 году не обеспечило полное использование имеющихся бюджетных ресурсов на решение задач в сфере своей ответственности, в том числе в рамках координации деятельности иных органов исполнительной власти, являющихся участниками реализации указанных государственных программ Российской Федерации.

Из важных обстоятельств, характеризующих исполнение федерального бюджета в 2021 году Минприроды России, Комитет считает нуждающимся в дополнительных пояснениях сокращение в полном объёме бюджетных ассигнований по федеральному проекту «Внедрение наилучших доступных технологий» в сумме 5,0 млрд рублей и их последующее перечисление в резервный фонд Правительства Российской Федерации.

Также установлены факты необоснованных выплат стимулирующего характера за счёт субсидии, предоставленной ФГБУ «РФИ Минприроды России», что, по мнению Счётной палаты, *«содержит признаки превышения должностных полномочий и причинения материального ущерба»*.

В отношении итогов экспертно-аналитического мероприятия Счётной палаты «Оценка достижения целей, задач и показателей, предусмотренных документами стратегического планирования, а также оценка результатов принятых мер по ликвидации дефицита водных ресурсов, обеспечению защищённости от негативного воздействия вод» Комитет считает необходимым обратить внимание на следующее.

В указанном отчёте констатируется сохранение значительной остроты проблемы, связанной с бесхозяйными гидротехническими сооружениями. Счётная палата отмечает, что *«выделение бюджетных средств на приведение в безопасное техническое состояние бесхозяйственных ГТС производится без анализа сложившейся ситуации в регионах»*. Этот вывод аргументирован в том числе далее приведёнными данными.

Таблица 3. Сводные данные количества гидротехнических сооружений по Еврейской автономной области, Амурской области, Краснодарскому, Приморскому, Хабаровскому, Ставропольскому краям

Источник данных	Количество гидротехнических сооружений	Отклонение (от данных АИС ГВР), в %
Ростехнадзор	3 413	12,5
Субъекты Российской Федерации	4 625	52,4
АИС ГВР*	3 034	0,0

* Автоматизированная информационная система Государственного водного реестра.

Таким образом, решения об оценке потребности, распределения финансовых ресурсов по направлениям и субъектам Российской Федерации принимались в условиях наличия существенных отклонений и даже противоречий между тремя официальными источниками данных¹. Это создавало заведомые препятствия для эффективного решения соответствующих задач.

¹ Аналогичная проблема расхождений в официальных отчётных данных была выявлена ранее при подготовке доклада Комитета Государственной Думы по контролю об обеспечении жильём детей-сирот.

В выводах главного аудитора также говорится о том, что в настоящее время отсутствует стратегический документ, разработанный в рамках целеполагания по отраслевому принципу, определяющих долгосрочные приоритеты, цели, задачи и результаты, достижение которых требуется для ликвидации вододефицита и защиты населения и экономики от негативного воздействия вод. Это обусловлено тем, что действовавшая ранее Водная стратегия Российской Федерации на период до 2020 года завершена, а нового аналогичного документа не принято. При этом выполнение ни одного из пяти предусмотренных данной Водной стратегией крупных проектов к 2020 году не было завершено.

В рассмотренном отчёте Счётной палаты также отмечается, что принимаемые государством меры по развитию страхования (включая добровольное) имущества населения в результате наступления чрезвычайных ситуаций не смогли обеспечить оптимизацию бюджетных расходов по компенсации ущерба от негативного воздействия вод. По мнению Комитета, данная неудовлетворительная оценка ситуации нуждается в специальном рассмотрении с учётом объективного значения именно страхования не только для экономии бюджетных ресурсов, но и профилактики возникновения избыточного ущерба.

Несмотря на соответствующие положения Водной стратегии, на 1 января 2021 года, как сообщает главный аудитор, степень освоения запасов подземных вод сократилась вдвое и составила 15,8 %, в два раза увеличилось количество регионов, обеспеченность запасами подземных вод которых недостаточна. Не вовлечены в хозяйственный оборот 95 % объектов, работы по поиску питьевых подземных вод для обеспечения водоснабжения на которых проводились с 2012 года за счёт средств федерального бюджета в размере 1,3 млрд рублей.

Счётной палатой отмечено также множество недостатков, связанных с координацией документов стратегического планирования, составом их показателей, эффективностью реализации.

Комитет также отмечает, что по результатам проведения экспертно-аналитического мероприятия «Оценка достижения целей, задач и показателей, предусмотренных документами стратегического планирования, а также оценка результатов принятых мер по ликвидации дефицита водных ресурсов, обеспечению защищённости от негативного воздействия вод» Счётной палатой выработаны рекомендации в адрес Правительства Российской Федерации и Минприроды России, в том числе:

а) о разработке документов стратегического планирования (вместо прекратившей действие Водной стратегии Российской Федерации);

б) о создании единой информационной системы учёта, ведения и мониторинга состояния гидротехнических сооружений, в том числе бесхозяйных, содержащей сведения о техническом состоянии и страховании гидротехнических сооружений;

в) об установлении стимулирующих мер, направленных на развитие страхования (в том числе добровольного) имущества населения, утраченного (повреждённого) в результате наступления чрезвычайных ситуаций (паводки, наводнения), на основе популяризации страхования среди населения и определения стимулов различного вида;

г) разработать меры по увеличению вовлечения субъектами Российской Федерации в хозяйственный оборот количества объектов подземных вод для обеспечения водоснабжения, в отношении которых проведены работы по поиску за счёт средств федерального бюджета.

Комитет отмечает важность и актуальность этих рекомендаций и считает необходимым обеспечить мониторинг их выполнения соответствующими

федеральными органами исполнительной власти, в том числе с целью ускорения реализации соответствующих мероприятий.

Как отмечалось ранее, отчёт Счётной палаты о результатах совместного экспертно-аналитического мероприятия «Мониторинг хода реализации мероприятий национального проекта «Экология», в том числе своевременности их финансового обеспечения, достижения целей и задач, контрольных точек, а также качества управления» (с контрольно-счётными органами субъектов Российской Федерации) был представлен в Государственную Думу с грифом «для служебного пользования», что ограничивает возможность использования отдельных положений этого материала в настоящем анализе.

Вместе с тем отдельные, наиболее значимые выводы из указанного отчёта заслуживают приведения в данном материале, в том числе как имеющие системный характер.

Так, Счётная палата относит к числу ключевых проблем реализации национального проекта «Экология» несвоевременную подготовку нормативных правовых актов и неготовность части мероприятий к реализации. Это привело к неиспользованию значительных бюджетных ресурсов.

Далее отмечается, что правила предоставления и распределения субсидий (иных межбюджетных трансфертов) из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации в целях софинансирования расходных обязательств, возникающих при реализации национальных проектов, обеспечивающих достижение целей, показателей и результатов федеральных проектов национального проекта «Экология», не содержат положений, которые позволили бы на этапе отбора оценить заявки регионов в части предложений по достижению наилучшего результата с использованием определённого объёма средств.

Учитывая изложенное, Комитет Государственной Думы по контролю, высоко оценивая актуальность и значимость выявленных Счётной палатой Российской Федерации проблем и недостатков по вопросам, относящимся к компетенции Министерства природных ресурсов и экологии Российской Федерации, считает целесообразным:

1) обратить внимание Минприроды России на необходимость скорейшего преодоления выявленных главным аудитором нарушений, в том числе в отношении документов стратегического планирования;

2) предложить Комитету Государственной Думы по экологии, природным ресурсам и охране окружающей среды совместно с Комитетом Государственной Думы по контролю организовать мониторинг реализации Минприроды России рекомендаций Счётной палаты;

3) отразить наиболее актуальные вопросы деятельности Минприроды России, в том числе в части повышения эффективности разведки и добычи полезных ископаемых для увеличения темпов экономического роста, в рамках проведения ближайшего «правительственного часа» с участием министра природных ресурсов и экологии Российской Федерации А. А. Козлова.

**Анализ публичной работы экспертных советов комитетов
Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации
(подготовлено экспертным советом по вопросам контроля достижения
национальных целей развития при Комитете Государственной Думы
по контролю)**

Одним из факторов эффективности комитетов Государственной Думы Российской Федерации (далее – ГД) является качество включения действующих при комитетах экспертных советов (ЭС) в процесс обсуждения проблем и влияние представителей общественных институтов на принятие законотворческих решений. В силу отсутствия на сегодняшний день нормативного акта, регулирующего деятельность экспертных советов при комитетах, и унифицированного стандарта экспертного консультативного и совещательного органа для оценки активности ЭС принимаются критерии в основном аналогичные разработанным СП РФ для доклада «Открытость государства».

В ходе оценки работы был проведён анализ деятельности ЭС при комитетах ГД, основанный на доступных и открытых данных об активности советов, размещённых на сайтах комитетов. Для полноценной экспертизы работы ЭС при комитетах ГД были определены следующие критерии:

- наличие отдельного сайта либо раздела ЭС на сайте комитета ГД;
- доступность и полнота информации о членах ЭС;
- соотношение членов комитетов ГД и внешних экспертов в составах ЭС;
- участие экспертов в нескольких ЭС;
- уоотношение отраслей в составах ЭС;
- наличие на сайте комитета ГД протоколов и решений прошедших заседаний ЭС;
- наличие на сайте комитета ГД новостей, посвящённых работе ЭС;
- частота заседаний ЭС, проведённых в течение последнего года;
- степень независимости состава ЭС от комитета ГД.

Ключевые выводы:

1. Эффективность публичной работы ЭС можно оценить как неудовлетворительную. Низкий уровень прозрачности деятельности и информационного сопровождения.

2. Многие ЭС были сформированы осенью 2021 года (новый созыв), но уже существует тренд на игнорирование необходимости размещения протоколов заседаний.

3. Исходя из информации, которая представлена на сайтах комитетов ГД, можно утверждать о действующем функционировании только 33 из 64 ЭС – это только чуть больше 50 % от общего числа советов.

4. Главными проблемами при оценке активности ЭС комитетов является недостаток доступных новостей, плохая архитектура сайтов (в некоторых случаях при переходе на страницу появляется ошибка), отсутствие протоколов и повесток прошедших заседаний и редкое освещение работы.

5. Среди 762 членов советов 57 являются представителями комитетов ГД (7 % от общего количества экспертов). Чаще всего они являются только председателями и секретарями коллегиального органа.

6. Чаще всего в советах представлены коммерческие компании (37 % от общего количества членов ЭС), федеральные госслужащие (18 % от общего количества членов ЭС) и профильные ассоциации (13 % от общего количества членов ЭС).

7. Исходя из информации на сайтах комитетов можно подтвердить факт проведения заседания только 26,5 % (17 из 64) ЭС, среди которых 10 заседаний проводились в течение последнего года. Опираясь открытую информацию, можно утверждать о факте проведения хотя бы одного заседания за последний год только 14 % (10 из 64) ЭС. В случае остальных неизвестно, проводятся ли заседания в принципе.

8. 47 ЭС (73 %) имеют собственный раздел на сайтах Комитетов ГД, но на сайтах Комитетов опубликовано только 36 % (23 из 64) составов действующих ЭС.

Критерий: «Наличие отдельного сайта либо раздела ЭС на сайте комитета ГД». Данный критерий подразумевает наличие отдельного раздела о деятельности ЭС на сайте комитета. В случае наличия отдельной страницы для ЭС на платформах совет получал 0,5 балла, в случае её отсутствия – 0 баллов.

Из 64 проанализированных советов только 47 (73 %) ЭС получили 0,5 балла за отдельный раздел, остальные 17 (37 %) не имеют собственной страницы.

Примечательно, что при поисковом запросе на сайте Комитета Государственной Думы по вопросам собственности, земельным и имущественным отношениям можно найти ссылку на страницу ЭС, однако перейти на неё не получается.

Аналогичная ситуация происходит с экспертно-консультативным советом по вопросам сохранения, использования, популяризации и государственной охраны объектов культурного наследия народов (Комитет Государственной Думы по культуре), экспертно-консультативным советом по защите авторских и смежных прав (Комитет Государственной Думы по культуре), экспертно-консультативным советом по вопросам архитектуры и сохранению архитектурного наследия (Комитет Государственной Думы по культуре), федеральным экспертным советом по местному и общественному самоуправлению и местным сообществам при Общероссийской ассоциации территориального общественного самоуправления (Комитет Государственной Думы по региональной политике и местному самоуправлению), ЭС по строительству, промышленности строительных материалов и проблемам долевого строительства (Комитет Государственной Думы по транспорту и развитию транспортной инфраструктуры) и ЭС при Комитете Государственной Думы по труду, социальной политике и делам ветеранов.

Можно предположить, что страницы данных ЭС попросту архивированы, но остались в кэше сайтов комитетов. Это значит, что данные советы не функционируют на данный момент (всего таких советов семь).

В остальных 10 случаях информацию об ЭС можно найти через поисковые запросы на сайтах комитетов. Одной из возможных причин отсутствия отдельных страниц/разделов для ЭС можно назвать «свежесть» Государственной Думы восьмого созыва. Например, у ЭС при Комитете Государственной Думы по малому и среднему предпринимательству, ЭС при Комитете Государственной Думы по молодёжной политике, ЭС при Комитете Государственной Думы по экологии, природным ресурсам и охране окружающей среды, а также ЭС по совершенствованию законодательства в сфере производства и оборота алкогольной и табачной продукции (Комитет Государственной Думы по экономической политике) состав совета был опубликован только в 2022 году. Можно предположить, что работа данных советов только начинается, поэтому для них до сих пор не созданы отдельные разделы.

Так или иначе, вопросы к информационному освещению деятельности ЭС при комитетах возникают с первого же пункта и факта наличия отдельного раздела.

Краткие выводы:

- 73 % ЭС имеют собственный раздел на сайтах комитетов ГД;
- среди 27 % ЭС без отдельного раздела 7 из 17 (41 %), возможно, архивированы, так как через поисковой запрос можно найти информацию об их предыдущих страницах.

Критерий: «Доступность и полнота информации о членах ЭС». Данный критерий подразумевает наличие доступной и полной информации о действующих членах ЭС на сайте комитета. В случае наличия кратких биографий всех участников совета с указанием предыдущих мест работы, в том числе с обязательным указанием факта и периода работы в органах государственной власти или на публичных должностях, ЭС получал 1,5 балла. Если на сайте был размещён актуализированный перечень лиц с информацией о месте работы участников, совет получал 1 балл. Если в перечне был представлен только текущий список лиц, входящих в состав ЭС, совет получал 0,5 балла, и, если на сайте не была представлена информация о действующем составе, ЭС получал 0 баллов.

У 41 из 64 проанализированных ЭС не опубликован ни действующий, ни предыдущие составы совета, из-за чего они получили 0 баллов. На сайтах комитетов размещены составы только 23 ЭС, в каждом случае известны только организация/должность участников – критерий в таком случае подразумевает оценку в 1 балл. Ни в одном случае нет подробной информации об участниках совета с указанием кратких биографий и опыта работы в органах государственной власти.

Важно заметить, что из 23 известных составов ЭС только один был размещён в ноябре 2016 года (Научно-экспертный совет при Комитете Государственной Думы по аграрным вопросам). Также неизвестна дата публикации состава экспертно-консультативного совета при Комитете Государственной Думы по развитию Дальнего Востока и Арктики. Информация об участниках прочих советов была актуализирована в промежутке октябрь 2021 – апрель 2022 года. Исходя из этого можно предположить, что вышеупомянутые советы также не функционируют на данный момент (последняя новость о прошедшем заседании научно-экспертного совета при Комитете Государственной Думы по аграрным вопросам была опубликована 18 июня 2019 года, последнее заседание экспертно-консультативного совета при Комитете Государственной Думы по развитию Дальнего Востока и Арктики было 19 января 2017 года), в случае остальных советов (их 21) можно утверждать, что данные ЭС активны.

Подкритерий: «Соотношение членов комитетов ГД и внешних экспертов в составах ЭС». В 23 советах состоят 813 специалистов, наибольшее количество

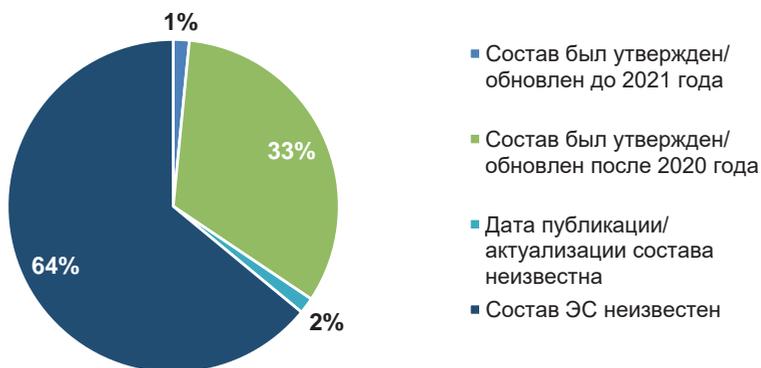


Рис. 1. Количество утвержденных составов советов и их актуализация в разные годы

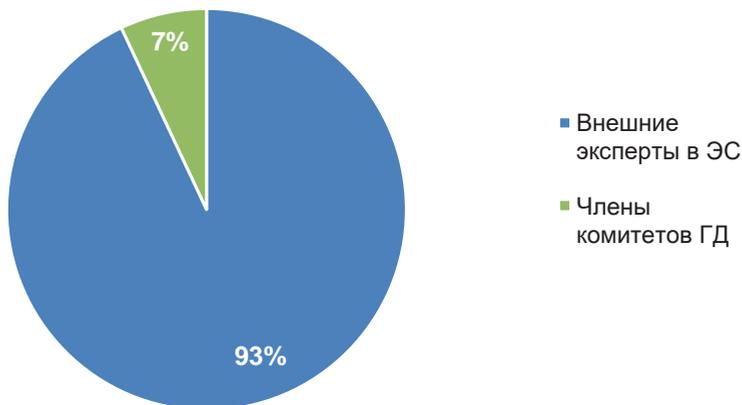


Рис. 2. Соотношение внешних экспертов и членов комитетов ГД

членов ЭС входит в совет по строительству, промышленности строительных материалов и проблемам долевого строительства (70), наименьшее – в ЭС при Комитете Государственной Думы по безопасности и противодействию коррупции (9). Среднее количество участников в советах при Государственной Думе – 35.

Всего в 23 ЭС включены 57 членов Комитетов ГД (7 % от общего количества участников советов). В количественном соотношении наибольшее количество представителей комитетов ГД находится в совете по строительству, промышленности строительных материалов и проблемам долевого строительства (17 из 70 – 24,29 % от общего числа экспертов в совете), в процентном соотношении – в Экспертном совете при Комитете Государственной Думы по безопасности и противодействию коррупции (9 из 9 – 100 % от общего числа участников ЭС). В среднем процентное соотношение членов комитетов ГД в советах достигает 9,5 %.

Примечательно, что 6 ЭС полностью независимы и не имеют в своём составе представителей комитетов ГД. Также в 6 советах состоит только один участник комитетов, который чаще всего исполняет роль председателя ЭС. В 4 советах участвуют по 2 представителя комитетов, в ЭС по развитию промышленной инфраструктуры представлено 4 члена Комитета, а в советах по цифровой трансформации финансового рынка и устойчивому развитию участвуют по пять членов Комитета Государственной Думы по финансовым рынкам. В совете по вопросам совершенствования законодательного регулирования состоят 3 члена Комитета Государственной Думы по охране здоровья. Соотношение внешних экспертов и участников комитетов ГД полностью представлено в Приложении № 1.

Подкритерий: «Участие экспертов в нескольких ЭС». 24 эксперта состоят в нескольких советах при комитетах ГД. И. А. Чебесков, директор Департамента финансовой политики Министерства финансов Российской Федерации, участвует сразу в 4 ЭС (совет по устойчивому развитию и «зелёному» финансированию, совет по развитию финансовых инструментов и нефинансовых мер поддержки предприятий оборонно-промышленного комплекса, совет по законодательному обеспечению развития рынка ценных бумаг, организованных торгов, рынка коллективных инвестиций и смежных финансовых рынков и совет по законодательству о страховании).

А. В. Розенцвет, генеральный директор Национального рейтингового агентства, также состоит в 3 ЭС (совет по устойчивому развитию и «зелёному» финансированию, совет по законодательству о страховании и совет по законодательному

обеспечению развития рынка ценных бумаг, организованных торгов, рынка коллективных инвестиций и смежных финансовых рынков). Остальные 22 эксперта состоят одновременно в двух советах (см. Приложение № 2).

Примечательно, что наибольшее количество смежных экспертов состоит в совете по законодательному обеспечению развития рынка ценных бумаг, организованных торгов, рынка коллективных инвестиций и смежных финансовых рынков (12 из 24 – 50 % от числа экспертов, состоящих в нескольких ЭС) и совете по устойчивому развитию и «зелёному» финансированию (11 из 24 – 46 % от числа экспертов, состоящих в нескольких ЭС). При этом участники выделенных двух советов фактически дублируют друг друга – все 11 экспертов, состоящих в совете по устойчивому развитию, включены в состав совета по законодательному обеспечению развития рынка ценных бумаг, организованных торгов, рынка коллективных инвестиций и смежных финансовых рынков.

Подкритерий: «Соотношение отраслей в составах ЭС». При кодификации было выделено 10 значений для определения отрасли эксперта: коммерческие компании, федеральные и региональные госслужащие, ассоциации, академическая сфера, НКО, государственные учреждения, СМИ, юридические/консалтинг фирмы и прочее (эксперты, чья сфера деятельности не подходит для остальных значений).

Наиболее часто в советах представлены коммерческие компании – число представителей частных предприятий достигает 37,27 % от общего количества членов ЭС (303 из 813 участников советов). Чаще всего в ЭС состоят специалисты банковской сферы, сотрудники нефтегазовой отрасли и промышленных предприятий. В зависимости от специфики совета в нём также представлены узкоспециализированные компании (ЖКХ, верфи, страховые и т. д.).

Важно заметить, что в Экспертном совете при Комитете Государственной Думы по бюджету и налогам состоит А. А. Вакар, менеджер по налогам компании ИКЕА, которая решила покинуть российский рынок после начала специальной военной операции.

Федеральные госслужащие занимают второе место по участию в ЭС – всего в советах состоят 147 работников федеральных органов (18 % от общего количества членов ЭС). Из них 57 участников являются членами комитетов ГД (38 % от общего количества федеральных госслужащих в ЭС), остальные представляют федеральные министерства. Примечательно, что в ЭС чаще состоят сотрудники Министерства финансов (12), Министерства промышленности и торговли (11) и Министерства экономического развития (8) Российской Федерации.

Примечательно, что региональные госслужащие намного меньше представлены в ЭС – в советах при комитетах ГД участвуют только 39 сотрудников региональных органов (6 % от общего количества членов ЭС, что на 12 % меньше, чем федеральных госслужащих).

В составы советов входят представители ассоциаций: отраслевых союзов, профессиональных союзов и других негосударственных объединений. В ЭС состоят 109 членов ассоциаций – 13 % от общего количества экспертов.

В ЭС при комитетах ГД состоят 93 (11 % от общего количества членов ЭС) сотрудника академической сферы: учёные, руководители исследовательских групп, деканы и профессора российских университетов.

Доля представителей государственных учреждений (врачи и сотрудники государственных корпораций) составляет 6 % (49 из 813 экспертов), также в ЭС при комитетах ГД участвует 41 представитель некоммерческих организаций (5 % от общего количества членов ЭС).

В ЭС при комитетах ГД также состоят 8 сотрудников СМИ и 7 представителей юридических/консалтинговых фирм. Важно заметить, что в совете при Комитете

Государственной Думы по бюджету и налогам состоят Орлов М. Ю., Балашов П. А., Быховская И. В. и Гулис Н. С., которые являются партнёрами крупных консалтинговых компаний (KPMG, EY и Deloitte), покинувших российский рынок после начала военной спецоперации. Сегодня их российские подразделения работают под новыми юридическими лицами.

В совете по устойчивому развитию и «зелёному» финансированию при Комитете Государственной Думы по финансовому рынку также состоит Е. В. Трофимова – руководитель направления по оказанию услуг финансовым институтам в России и СНГ компании Deloitte.

В советы при комитетах ГД также входят 17 экспертов из прочих профессиональных отраслей: международных организаций, фондов развития и политических партий. На сайтах комитетов опубликовано только 36 % (23 из 64) составов действующих ЭС; 92 % (21 из 23) от опубликованных составов ЭС были утверждены/актуализированы за последний год, что выступает косвенным подтверждением того, что данные советы активны на данный момент. Аналогично, отсутствие актуализации двух оставшихся составов с 2017 года позволяет предположить, что данные ЭС на сегодня не функционируют.

Критерий: «Доступность и полнота информации о нормативном регулировании работы ЭС». Данный критерий подразумевает наличие в разделе ЭС действующего положения о работе совета, определяющего формат его деятельности. В случае наличия подобного положения на сайтах комитетов совет получал 0,5 балла, в случае его отсутствия – 0 баллов.

В разделах ЭС не размещены положения о работе 52 из 64 советов. Положения о деятельности ЭС размещены только для 12 из 64 ЭС.

Положения ЭС при Комитете Государственной Думы по развитию гражданского общества, вопросам общественных и религиозных объединений, а также ранее упомянутого научно-экспертного совета при Комитете Государственной Думы по аграрным вопросам были размещены в 2016 году, остальные 10 положений были размещены после утверждения VII созыва, в период ноябрь 2021 – февраль 2022 года.

Краткие выводы:

- действующее положение о работе ЭС размещено только у 19 % от общего количества советов;
- 16 % (10 из 64) от общего количества советов имеют положение, утверждённое в течение последнего года, что выступает косвенным фактом их активности.

Критерий: «Наличие на сайте комитета ГД протоколов и решений прошедших заседаний ЭС». Данный критерий подразумевает наличие в разделе ЭС опубликованных протоколов о прошедших заседаниях совета. Если обозначенные решения размещены не менее чем для 2/3 заседаний, совет получал 1 балл, при публикации не менее чем 1/3 встреч – 0,5 балла. В случае, если протоколы и решения были размещены менее чем для 1/3 заседаний ЭС или не размещались вовсе, совет получал 0 баллов.

Публикация протоколов прошедших заседаний – самая критичная часть для действующих при комитетах ГД советов. На всех сайтах комитетов протокол заседания был единожды опубликован 15 апреля 2022 года экспертным советом по цифровой трансформации финансового рынка и новым финансовым технологиям при Комитете Государственной Думы по финансовому рынку, остальные ЭС ни разу не публиковали протоколы прошедших заседаний. Как итог, нет ни одного совета, чья активность в публикации протоколов была бы оценена хотя бы в 0,5 балла.

Краткие выводы:

– только один ЭС единожды опубликовал протокол прошедшего заседания;
– с одной стороны, такие данные можно объяснить относительно недавним утверждением составов действующих ЭС. Однако существует явный тренд игнорирования необходимости размещения протоколов проведённых встреч (см. критерий «Частота заседаний, проведённых в течение года»).

Критерий: «Наличие на сайте комитета ГД новостей, посвящённых работе ЭС». Данный критерий оценивает качество информационного сопровождения деятельности ЭС, а именно – количество новостей о работе совета, опубликованных на сайтах комитетов.

Информационное освещение деятельности ЭС оценивалось в 1 балл, если на сайте присутствовали регулярные публикации об активности совета. В случае, если на сайте встречались новости о его работе за исключением факта учреждения или изменения в составе, ЭС получал 0,5 балла. Если на сайте комитетов отсутствовала информация об активности ЭС, за исключением факта его учреждения или изменения в составе, совет получал 0 баллов.

На сайтах комитетов хотя бы раз публиковалась новость о 23 из 64 ЭС. При этом 0,5 балла получили только 18 советов – в остальных случаях размещённая информация рассказывала о факте учреждения или изменении состава ЭС. Информационная поддержка деятельности советов ни разу не была оценена в 1 балл. Так, среди проанализированных ЭС наибольшее количество новостей было опубликовано о работе ЭС при Комитете Государственной Думы по вопросам семьи, женщин и детей (всего было размещено 6 новостей, две из них – в 2017 году, две – в 2018 и по одной – в 2019 и 2022 годах) – даже этот показатель нельзя назвать регулярным.

Примечательно, что последняя новость о работе семи советов была опубликована в 2017 году (в пяти случаев новость была о создании ЭС), а информация о последних заседаниях двух ЭС была размещена в 2019 году, и одного – в 2020 году. В остальных случаях последняя новость всегда рассказывала о прошедшем заседании, что выступает как минимум подтверждением того, что данные ЭС функционируют.

Также стоит выделить факт, что новости о деятельности любого совета можно было найти только через поисковой запрос на сайте комитета. Нет ни одного случая, в котором бы в рамках раздела ЭС был добавлен отдельный блок новостей о работе совета.

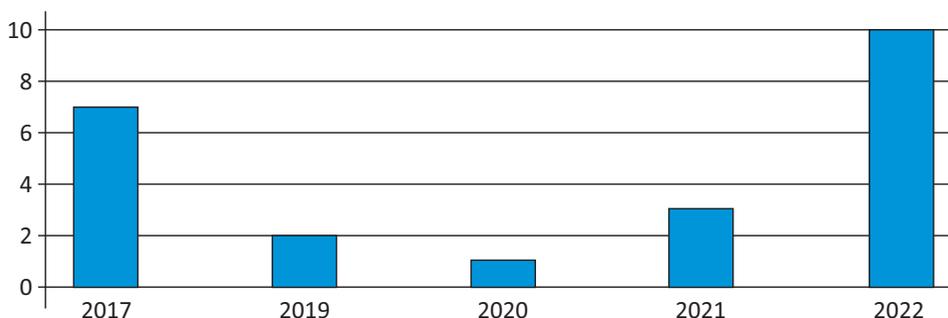


Рис. 3. Дата публикации последней новости об активности ЭС

Краткие выводы:

- на сайтах комитетов ни разу не были опубликованы новости об активности 64 % (41 из 64) ЭС;
- на сайтах комитетов с 2021 года публиковались новости об активности только 20 % (13 из 64) ЭС;
- 50 % (5 из 10) новостей, опубликованных до 2021 года, были о факте учреждения совета, информация об активности данных ЭС не размещалась.

Критерий: «Частота заседаний ЭС, проведённых в течение последнего года». Данный критерий подразумевает частоту заседаний совета, прошедших в течение последнего года. В случае, если заседания проводились чаще раза в квартал, ЭС получал 1 балл. Если заседания случались хотя бы раз в три месяца, то работа ЭС была оценена в 0,5 балла, если реже раза в квартал или не проводились – ЭС получал 0 баллов.

Оценка критерия исходит из доступной на сайте информации – нельзя предположить, сколько заседаний каждый ЭС проводил на самом деле, так что анализ проходил на основе доступных протоколов, опубликованных на сайтах комитетов.

Важно напомнить, что только один ЭС (Экспертный совет по цифровой трансформации финансового рынка и новым финансовым технологиям при Комитете Государственной Думы по финансовому рынку) единожды опубликовал протокол прошедшего заседания 15 апреля 2022 года, остальные 63 ЭС ни разу не размещали итоги прошедших заседаний. В остальных случаях факт проведения заседаний можно было подтвердить только новостями.

Так, известна дата последнего заседания только 17 из 64 ЭС. При этом частоту проведения заседаний в 0,5 балла можно оценить только у двух ЭС (совет по развитию электронной и радиоэлектронной промышленности, а также совет по развитию транспортного машиностроения при Комитете Государственной Думы по промышленности и торговле). Исходя из данных на сайте, можно предположить, что данные ЭС были учреждены после выборов 2021 года, а доступные новости показывают, что заседания советов проходили не реже раза в квартал.

Исходя из графика видно, что только 10 ЭС проводили заседания (согласно информации на сайтах комитетов) с 2021 года. Это важно, так как исходя из представленных данных только эти ЭС проявляли задокументированную активность за последний год.

Краткие выводы:

- исходя из информации на сайтах комитетов, можно подтвердить факт проведения заседания только 26,5 % (17 из 64) ЭС;

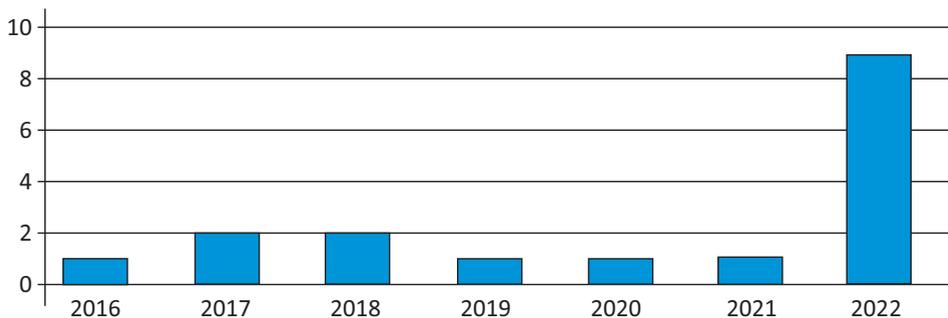


Рис. 4. Известная дата последнего заседания ЭС

- среди ЭС, публиковавших информацию о проведении заседаний, 59 % (10 из 17) проводили встречи в течение последнего года;
- 41 % (7 из 17) заседаний ЭС, о которых было известно, проходили до 2021 года, из-за чего нельзя подтвердить факт того, проводились ли заседания после.

Критерий: «Степень независимости состава ЭС от комитета ГД». Данный критерий подразумевает оценку состава ЭС с точки зрения его независимости от комитета ГД. Степень автономности совета рассматривалась с точки зрения присутствия членов комитета в составе ЭС. Так, совет получал 1 балл в случае, если в утверждённом совете не присутствовало ни одного члена ГД (не считая позиций куратора рабочих групп и председателя совета), 0,5 балла – если их количество не превышало 30 % и 0 баллов в остальных случаях.

Так как только 23 ЭС публиковали действующий состав совета на сайте, оценить степень независимости прочих советов от комитетов было невозможно.

Экспертный совет при Комитете Государственной Думы по безопасности и противодействию коррупции получил 0 баллов, так как все 9 членов ЭС являются участниками Комитета. Экспертный совет по строительству, промышленности строительных материалов и проблемам долевого строительства при Комитете Государственной Думы по строительству и жилищно-коммунальному хозяйству получил 0,5 балла (17 из 80 членов ЭС были представителями Комитета). Степень независимости ЭС по цифровой трансформации финансового рынка и новым финансовым технологиям и ЭС по устойчивому развитию и зеленому финансированию при Комитете Государственной Думы по финансовому рынку также была оценена в 0,5 балла.

Степень независимости остальных 19 ЭС была оценена в 1 балл – в этих случаях члены комитета являлись только кураторами советов и рабочих групп, а сам состав представлял независимые от Государственной Думы отрасли (бизнес/академическая сфера/ассоциации/федеральные министерства и региональные органы).

Краткие выводы:

- среди известных составов советов 83 % (19 из 23) полностью независимы от комитета ГД;
- чаще всего представители комитета ГД играют роль председателя совета или руководителей рабочих групп, сформированных в его рамках.

Результаты анализа.

Резюмируя, публичность работы экспертных советов при комитетах ГД можно оценить как **неудовлетворительную**. Исходя из информации, представленной на сайтах комитетов, можно утверждать о действующем функционировании только 33 из 64 ЭС – это только чуть более 50 % от общего числа советов. Главными проблемами при оценке активности совещательных органов комитетов был недостаток доступных новостей, плохая архитектура сайтов (в некоторых случаях при переходе на странице попросту выдавалась ошибка), отсутствие протоколов и повесток прошедших заседаний и редкое освещение активности работы советов.

Согласно доступной информации, сегодня экспертные советы утверждены при 84 % комитетов ГД (64 ЭС функционируют при 27 из 32 комитетов ГД). Экспертные советы не утверждены при Комитете Государственной Думы по государственному строительству и законодательству, Комитете Государственной Думы по делам Содружества Независимых Государств, евразийской интеграции и связям с соотечественниками, Комитете Государственной Думы по международным делам, Комитете Государственной Думы по просвещению и Комитете Государственной Думы по физической культуре и спорту.

При Комитете Государственной Думы по промышленности и торговле работают 15 ЭС, при комитете Государственной Думы по защите конкуренции – 12. Также при Комитете Государственной Думы по охране здоровья функционируют 6 советов, при Комитете Государственной Думы по финансовому рынку – 4 совета, при Комитете Государственной Думы по культуре – 3 совета. При Комитете Государственной Думы по строительству и жилищно-коммунальному хозяйству и Комитете Государственной Думы по экономической политике основано по 2 совета. При остальных комитетах функционирует по одному ЭС.

В 23 обозначенных советах участвуют 762 человека – 24 эксперта состоят в нескольких ЭС одновременно. Среди 762 членов советов 57 являются представителями комитетов ГД (7 % от общего количества экспертов). Чаще всего они являются только председателями и секретарями коллегиального органа, однако есть и исключения. Например, в ЭС по безопасности и противодействию коррупции все участники являются членами соответствующего комитета ГД, а в совете по строительству, промышленности строительных материалов и проблемам долевого строительства доля представителей Комитета достигает 24 % (17 из 70 участников).

Исходя из информации на сайтах комитетов известны составы только 36 % ЭС. Также неизвестны положения, регулирующие деятельность более 80 % советов. Например, на сайте Комитета ГД по информационной политике написано, что при нём функционирует ЭС с 2014 года. Однако на самом сайте нет никакой информации о совете и его активности.

Чаще всего в советах представлены коммерческие компании (37 % от общего количества членов ЭС), федеральные госслужбы (18 % от общего количества членов ЭС) и профильные ассоциации (13 % от общего количества членов ЭС).

В случае 7 ЭС (11 % от общего количества советов) невозможно сделать в принципе вывод об их существовании – информацию о данных ЭС можно найти только через поисковой запрос, а при попытке перехода на релевантные страницы сеть Интернет выдаёт ошибку.

Только один ЭС единожды публиковал протокол прошедшего заседания.

Опираясь на новости, можно утверждать о факте проведения хотя бы одного заседания за последний год только 14 % (10 из 64) ЭС. В остальных случаях неизвестно, проводятся ли заседания в принципе.

Публичность – один из ключевых инструментов коммуникации между комитетами и важный метод, позволяющий построить прозрачное взаимодействие государства и общества. Но на данный момент нельзя сказать, насколько ЭС способны влиять на качество принимаемых законов.

Рекомендации. По итогам анализа можно представить несколько рекомендаций по совершенствованию публичности работы ЭС.

– **Информация о составе ЭС.** Необходимо размещать полный список участников в разделах советов, добавить краткие биографии членов. На каждом сайте блок текущего состава должен сопровождаться приказом о его утверждении/изменении.

– **Протоколы заседаний.** Несмотря на то, что итоги заседаний являются важнейшим фактором, подтверждающим активность, сегодня ни один ЭС не публикует регулярные протоколы прошедших заседаний. Более того, в разделах советов на сайтах комитетов даже нет отдельной вкладки для размещения протоколов и повесток заседаний.

– **Публикация новостей.** Новостной блок является одним из самых удовлетворительных факторов активности ЭС – на сайтах комитетов хотя бы раз публиковалась информация о работе 36 % ЭС. При этом сами новости нерегулярны,

выпускались не больше 5–6 раз (чаще всего это просто одна новость о прошедшем заседании). Необходимо анонсировать заседания совета, публиковать повестку заседаний и итоги работы.

– **Сотрудники компаний, ограничивших деятельность в России после начала спецоперации.** Стоит обратить внимание на состав совета при Комитете Государственной Думы по бюджету и налогам – в нём участвуют М. Ю. Орлов, П. А. Балашов, И. В. Быховская и Н. С. Гулис, представители международных компаний, которые покинули российский рынок после начала спецоперации. В ЭС по устойчивому развитию и «зелёному» финансированию при Комитете Государственной Думы по финансовому рынку состоит Е. В. Трофимова, руководитель направления по оказанию услуг финансовым институтам в России и СНГ компании Deloitte, также ушедшей из России.

Приложение

Соотношение внешних членов ЭС и представителей комитетов Государственной Думы

Комитет	Экспертный совет	Внешние эксперты	Кол-во членов Комитета ГД в ЭС
Комитет Государственной Думы по безопасности и противодействию коррупции	Экспертный совет при Комитете Государственной Думы по безопасности и противодействию коррупции	0	9
Комитет Государственной Думы по бюджету и налогам	Экспертный совет при Комитете Государственной Думы по бюджету и налогам	16	1
Комитет Государственной Думы по контролю	Экспертный совет при Комитете Государственной Думы по контролю	30	1
Комитет Государственной Думы по молодёжной политике	Экспертный совет при Комитете Государственной Думы по молодёжной политике	70	1
Комитет Государственной Думы по охране здоровья	Экспертный совет по вопросам охраны здоровья населения от окружающего табачного дыма и последствий потребления табака	16	2
Комитет Государственной Думы по охране здоровья	Экспертный совет по вопросам совершенствования законодательного регулирования в сфере комплементарной медицины	12	3
Комитет Государственной Думы по промышленности и торговле	Экспертный совет по авиационной промышленности	30	0
Комитет Государственной Думы по промышленности и торговле	Экспертный совет по развитию электронной и радиоэлектронной промышленности	28	1
Комитет Государственной Думы по промышленности и торговле	Экспертный совет по развитию судостроительной промышленности и морской техники	47	0

Комитет Государственной Думы по промышленности и торговле	Экспертный совет по развитию финансовых инструментов и нефинансовых мер поддержки предприятий оборонно-промышленного комплекса	35	0
Комитет Государственной Думы по промышленности и торговле	Экспертный совет по энергетическому машиностроению, электротехнической и кабельной промышленности	27	2
Комитет Государственной Думы по промышленности и торговле	Экспертный совет по развитию транспортного машиностроения	40	0
Комитет Государственной Думы по промышленности и торговле	Экспертный совет по атомной промышленности	17	1
Комитет Государственной Думы по промышленности и торговле	Экспертный совет по развитию промышленной инфраструктуры (индустриальные (промышленные) парки, технопарки, кластеры)	38	4
Комитет Государственной Думы по развитию Дальнего Востока и Арктики	Экспертно-консультативный совет при Комитете Государственной Думы по развитию Дальнего Востока и Арктики	19	0
Комитет Государственной думы по труду, социальной политике и делам ветеранов	Экспертный совет при Комитете Государственной Думы по труду, социальной политике и делам ветеранов	22	0
Комитет Государственной Думы по строительству и жилищно-коммунальному хозяйству	Экспертный совет по жилищной политике и жилищно-коммунальному хозяйству	30	1
Комитет Государственной Думы по строительству и жилищно-коммунальному хозяйству	Экспертный совет по строительству, промышленности строительных материалов и проблемам долевого строительства	53	17
Комитет Государственной Думы по туризму и развитию туристической инфраструктуры	Экспертный совет при Комитете Государственной Думы по туризму и развитию туристической инфраструктуры	16	0
Комитет Государственной Думы по финансовому рынку	Экспертный совет по законодательному обеспечению развития рынка ценных бумаг, организованных торгов, рынка коллективных инвестиций и смежных финансовых рынков	53	2
Комитет Государственной Думы по финансовому рынку	Экспертный совет по законодательству о страховании	40	2
Комитет Государственной Думы по финансовому рынку	Экспертный совет по цифровой трансформации финансового рынка и новым финансовым технологиям	59	5
Комитет Государственной Думы по финансовому рынку	Экспертный совет по устойчивому развитию и «зелёному» финансированию	58	5

**Материалы и предложения по итогам «круглого стола»
на тему «Актуальные вопросы кадрового обеспечения
и закрепления кадров в сфере здравоохранения».
г. Нижнекамск, 12 июля 2022 года**

«Круглый стол» был организован в соответствии с Планом мероприятий по взаимодействию Государственной Думы с законодательными органами субъектов Российской Федерации на 2022 год.

Перед началом «круглого стола» депутаты Государственной Думы ознакомились с функционированием ГАУЗ «Детская городская больница с перинатальным центром» и Центра экстренной медицины г. Нижнекамска.

Модератором «круглого стола» выступил председатель Комитета Государственной Думы по контролю Олег Морозов, который год назад инициировал идею о проведении в Нижнекамске такого масштабного мероприятия, посвящённого проблеме кадрового обеспечения системы здравоохранения с участием видных представителей Государственной Думы, федеральных министерств и ведомств, республиканских руководителей, ректорского корпуса, медицинских учреждений.

В обсуждении данной проблемы в рамках «круглого стола» приняли участие председатель Комитета Государственной Думы по охране здоровья Дмитрий Хубезов, депутаты Государственной Думы Айдар Метшин, Айрат Фаррахов и Тамара Фролова, заместитель председателя Комитета Государственной Думы по труду, социальной политике и делам ветеранов Марина Ореева, министр здравоохранения Республики Татарстан Марат Садыков, министр труда, занятости и социальной защиты Республики Татарстан Эльмира Зарипова, председатель комитета Госсовета Республики Татарстан по социальной политике Светлана Захарова, а также ректоры медицинских вузов. По видео-конференц-связи к обсуждению присоединились заместитель министра здравоохранения Российской Федерации Татьяна Семёнова и статс-секретарь – заместитель министра науки и высшего образования Российской Федерации Пётр Кучеренко.

Открывая заседание «круглого стола», Олег Морозов отметил, что тема кадрового дисбаланса не является сугубо региональной, она имеет общенациональное значение.

«Звучание данной проблемы имеется в каждом регионе, – подчеркнул Морозов. – Но в Нижнекамске вопрос стоит очень остро, хотя здесь многое делается для привлечения кадров. Наша задача – выслушать мнение на этот счёт всех, кто к этому причастен. Результатом сегодняшней совместной работы должна быть система рекомендаций по итогам совещания, которую нужно будет довести до всех уровней власти нашей страны».

В своём выступлении Олег Морозов особо подчеркнул, что «проблема кадрового обеспечения не имеет однозначных, одномерных линейных решений». Для подготовки к «круглому столу» Комитетом Государственной Думы по контролю были направлены срочные запросы в Минздрав и Минобрнауки России. По полученным данным, в 2021 году только 38 % от числа выпускников медицинских образовательных учреждений трудоустроены в области здравоохранения. Это 16 155 выпускников. По Республике Татарстан трудоустроено больше – 55 % от общего числа выпускников, или 532 человека. Это при том, что у нас количество бюджетных мест в медицинских вузах растёт. Данные Минздрава России

свидетельствуют о том, что по итогам 2021 года дефицит врачей составляет 20 695 человек, средних медицинских работников – 115 796 человек.

В ходе обсуждения Олег Морозов отметил, что «никакой единой рецептуры решения кадрового дефицита, которая могла бы выступить в качестве универсальной матрицы для всей России, не существует. Понятно, что и в Татарстане, и в других субъектах Федерации, и в каждом конкретном муниципалитете данная задача заслуживает своего самостоятельного отдельного решения. Верно и то, что система целевой подготовки пока не дала тех результатов, на которые мы хотели бы рассчитывать».

Председатель Комитета Государственной Думы по охране здоровья Дмитрий Хубезов: «Для меня большое удовольствие быть на земле Татарстана. Нет ни одной клиники в Татарстане, где я бы не был. Могу честно сказать, что это впечатляет. Здравоохранение Республики Татарстан – одно из лучших в России, если не самое лучшее. Те стратегические цели, которые перед нами стоят (78 лет продолжительность жизни к 2030 году), без решения кадрового вопроса не решить точно. Именно кадровый вопрос, наверное, основной вопрос сегодня. Надо отдать должное, сегодня делается действительно очень многое. Ведь не везде у нас кадров не хватает. Есть труднодоступные сельские территории, где действительно недостаток специалистов, а есть территории, где наблюдается перенасыщение кадрами. Поэтому в этом случае управленческое решение сводится к тому, чтобы убрать там, где густо, и добавить туда, где пусто. Прежде чем это сделать, управлять кадрами, надо совершенно точно знать, сколько их у нас в системе здравоохранения. Всех пересчитать, переписать. И вот здесь надо выделить очень важный законопроект, который мы сейчас приняли и который посвящён этой проблеме.

Ещё хотелось бы отметить, что мы живём совершенно в новой ситуации. Идёт СВО. В таких условиях усиливается актуальность кадрового вопроса. Кадры – это уже вопрос национальной безопасности. Мы работаем по отправке наших врачей-добровольцев в зону ДНР и ЛНР. Многие из них едут по несколько раз. Они чувствуют, что они там действительно нужны. Вот нам нужно вернуть врачам чувство того, что они нужны здесь тоже. Сделать так, чтобы врачи почувствовали, что они нужны своей стране. Должна работать сбалансированная система финансовой поддержки и социальных льгот».

Также Хубезов предложил де бюрократизировать сферу здравоохранения, активно использовать потенциал фельдшеров, которые могут вести приёмы пациентов непосредственно на участках, особенно если речь идёт о сельских поселениях.

По видео-конференц-связи на «круглом столе» выступила с докладом заместитель министра здравоохранения Российской Федерации Татьяна Семёнова, которая в начале доклада обозначила «проблему кадрового дисбаланса между городом и селом, большими медицинскими организациями и маленькими, между регионами с большой бюджетной обеспеченностью и с регионами с низкой бюджетной обеспеченностью».

Татьяна Семёнова выделила три ключевых аспекта, на которые стоит обратить внимание при поиске решений проблемы кадрового обеспечения:

«Первый. Всегда нужно понимать, сколько и какие кадры нам нужны. Необходимо проводить расчёт потребности в специалистах, что послужит основой для формирования показателей, по которому мы оцениваем систему здравоохранения в целом. И они должны формироваться на уровне каждой медицинской организации. Чем точнее будет проведена эта работа, тем качественнее и доступнее будет оказываться медицинская помощь».

Второй аспект – это подготовка специалистов: их объём, приход в отрасль, закрепление в отрасли и профилактика оттока. Мы увеличиваем контрольные

цифры приёма. Но почему тогда отрасль не насыщается новыми кадрами? Здесь как раз важна проблема закрепления специалистов в системе. Нужно обеспечить им не только комфортное трудоустройство, но и соответствие условиям работы, особенно в первые годы. И здесь важно отметить программу наставничества, которая успешно реализуется в Татарстане. Важно, чтобы молодой специалист, который пришёл работать, получил своего наставника, а коллектив не выжимал его, не отталкивал молодого специалиста по различным причинам. Очень часто молодым кадрам сложно адаптироваться к сформированному коллективу, где давно работают зрелые специалисты. И здесь важна и роль руководителей, и внедрение системы наставничества.

И совсем коротко о целевой подготовке. Сегодня мы не полностью используем тот потенциал, который у нас есть. Это потенциал сопровождения «целевика» в течение всего времени его обучения. При этом нужно также пересмотреть механизмы контроля и управления за тем, что сегодня есть в нормативной базе отраслевой подготовке.

Ещё раз отмечу, что ключевым работником системы здравоохранения, обеспечивающим эффективную кадровую политику, является руководитель медицинской организации, руководитель структурного подразделения. Это тот человек, который формирует микроклимат и понимает, что происходит в его коллективе. Поэтому подготовка управленческих кадров – это один из ключевых аспектов в достижении позитивной результативности кадровой политики».

Министр здравоохранения Республики Татарстан Марат Садыков отметил, что в Татарстане вопросы кадрового обеспечения ставятся во главу угла. По словам Марата Садыкова, сейчас в Республике Татарстан трудятся 13,9 тысячи врачей, 37 тысяч среднего медицинского персонала. Обеспеченность врачами составляет 35,8 % на 10 тысяч населения, СМР – 95,2 %. Самые дефицитные специальности – анестезиолог-реаниматолог, онколог, инфекционист, врач скорой помощи, психиатр и патологоанатом.

Министр труда, занятости и социальной защиты Республики Татарстан Эльмира Зарипова подчеркнула, что уже на сегодняшний день Республике необходимо 2800 специалистов-медиков, из них 40 % – средний медперсонал. Министр привела результаты опроса безработных граждан. Результаты опроса свидетельствуют о том, что из тех, кто работал в сфере здравоохранения, 80 % уволились по собственному желанию. Эльмира Зарипова особо обратила внимание на необходимость повышения престижа профессии врача и учителя в современном обществе. «Надо думать о поднятии престижа профессии», – подчеркнула она.

Продолжая дискуссию, депутат Государственной Думы Айдар Метшин предложил рассмотреть Нижнекамск в качестве пилотной площадки для реализации конкретных предложений по решению проблемы кадрового обеспечения системы здравоохранения на примере отдельно взятого города: «Наша задача – придать импульс этой проблеме. Давайте сделаем Нижнекамск пилотной площадкой для рассмотрения этого важного и актуального вопроса».

Депутат Государственной Думы Айрат Фаррахов отметил, что отрасль здравоохранения нуждается в системных решениях: «При этом очень важно понимать, как мы оцениваем проблему кадрового обеспечения. Важно отталкиваться от единых цифр. Дополнительно необходимо рассмотреть возможности финансового обеспечения и модернизации объектов здравоохранения, ускорить развитие цифровой медицины. Надо увеличить количество законодательных инициатив в части регулирования отрасли».

Подводя итоги работы «круглого стола», Олег Морозов предложил создать «дорожную карту» по решению вопросов совершенствования кадровой политики,

а также контроля реальных потребностей в медицинских сотрудниках: «Наш Комитет по итогам сегодняшнего обсуждения представит «дорожную карту». Мы это покажем участникам в рабочем варианте, подготовим соответствующий материал, который будет донесен до Т. А. Голиковой, министра здравоохранения Российской Федерации М. А. Мурашко, министра образования Российской Федерации В. Н. Фалькова, обязательно доложим В. В. Володину, который знает о нашем сегодняшнем собрании».

«Для испытания данной «дорожной карты» необходимо будет выбрать либо отдельный регион, либо муниципалитет», – сказал Олег Морозов по итогам обсуждений.

В конце мероприятия были вручены благодарственные письма председателя Комитета Государственной Думы по контролю следующим врачам: Рамилю Ахметову, генеральному директору ОАО «Городская клиническая больница № 12 г. Казани»; Рустему Хасанову, директору Казанской государственной медицинской академии, главному онкологу ПФО и РТ; Марсу Мустафину, главному врачу ГАУЗ «Нижекамская центральная районная многопрофильная больница»; Айрату Зиатдинову, главному врачу ГАУЗ «Детская республиканская клиническая больница МЗ РТ».

Предложения по итогам «круглого стола» на тему «Актуальные вопросы кадрового обеспечения и закрепления кадров в сфере здравоохранения»

12 июля 2022 года

*г. Нижнекамск,
Республика Татарстан*

12 июля 2022 года в г. Нижнекамске Республики Татарстан в соответствии с Планом мероприятий по взаимодействию Государственной Думы с законодательными органами субъектов Российской Федерации на 2022 год Комитет Государственной Думы по контролю совместно с Комитетом Государственной Думы по охране здоровья, представителями законодательных и исполнительных органов государственной власти Российской Федерации, в том числе Министерства здравоохранения Российской Федерации, Министерства науки и высшего образования Российской Федерации, а также депутатами Государственного Совета Республики Татарстан, членами Правительства Республики Татарстан, руководителями медицинских, образовательных и лечебных учреждений, представителями профессионального сообщества рассмотрел актуальные вопросы кадрового обеспечения и закрепления кадров в сфере здравоохранения.

В целях реализации федерального проекта «Обеспечение медицинских организаций системы здравоохранения квалифицированными кадрами» в рамках национального проекта «Здравоохранение», а также в целях повышения качества и доступности оказания медицинской помощи перед государством стоит задача обеспечения медицинских организаций системы здравоохранения квалифицированными кадрами, включая внедрение системы непрерывного образования медицинских работников, увеличение численности врачей и средних медицинских работников в медицинских организациях, находящихся в ведении Министерства здравоохранения Российской Федерации, органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации и муниципальных образований в сфере охраны здоровья.

Основным механизмом устранения кадрового дефицита является увеличение объёмов подготовки специалистов с медицинским образованием и дальнейшее совершенствование системы подготовки квалифицированных кадров для отрасли, а также закрепление медицинских работников в отрасли здравоохранения путём реализации и развития системы мер социальной поддержки и повышения престижа профессии. При этом следует учесть, что подготовка управленческих кадров в сфере здравоохранения – один из ключевых аспектов в достижении позитивной результативности кадровой политики.

Учитывая вышеизложенное, участники заседания рекомендуют:

1. Принять к сведению представленную информацию по вопросам путей решения кадровых проблем в сфере здравоохранения.

2. Участникам заседания подготовить и направить в Комитет Государственной Думы по контролю и Комитет Государственной Думы по охране здоровья обоснованные предложения по совершенствованию действующего законодательства в области кадрового обеспечения системы здравоохранения.

3. Комитету Государственной Думы по контролю сформировать рабочую группу по осуществлению мониторинга эффективности реализации федерального проекта «Обеспечение медицинских организаций системы здравоохранения квалифицированными кадрами» национального проекта «Здравоохранение» (далее – Рабочая группа) при участии комитетов и комиссий Государственной Думы, заинтересованных представителей федеральных органов исполнительной власти, экспертного медицинского сообщества, общественных организаций. В рамках деятельности Рабочей группы обеспечить:

- анализ реализации основных целевых показателей указанного федерального проекта;

- проведение парламентских слушаний, «круглых столов» и других мероприятий, направленных на выявление общественного мнения о состоянии качества и доступности оказания медицинской помощи и по поводу кадровых проблем в сфере здравоохранения;

- законодательную работу, направленную на реализацию федерального проекта «Обеспечение медицинских организаций системы здравоохранения квалифицированными кадрами», при необходимости внесение в Правительство Российской Федерации и заинтересованные федеральные органы исполнительной власти предложений, направленных на повышение эффективности его реализации.

3.1. Комитету Государственной Думы по контролю в рамках деятельности Рабочей группы рассмотреть г. Нижнекамск в качестве пилотной площадки для реализации конкретных предложений по решению проблемы кадрового обеспечения системы здравоохранения.

3.2. В рамках пилотного проекта сформировать «дорожную карту» развития здравоохранения на примере указанного города, направленную на устранение кадрового дефицита медицинских работников, в том числе посредством реализации следующих мероприятий:

- определение реальной потребности в медицинских кадрах в разрезе каждой медицинской организации на территории субъекта Российской Федерации и каждой медицинской специальности;

- расширение программ профессиональной подготовки и профориентации школьников медицинской направленности;

- совершенствование системы целевого обучения, в том числе обеспечение выполнения условий договора в части закрепления выпускников медицинских и фармацевтических средних профессиональных и высших учебных заведений у работодателей, обозначенных в контракте по целевому набору;

- реализация масштабной подготовки руководителей структурных подразделений организаций здравоохранения в сфере менеджмента и инноваций в здравоохранении в медицинских образовательных организациях;
- широкое внедрение в систему здравоохранения института наставничества с соответствующими доплатами и надбавками;
- обеспечение де бюрократизации сферы здравоохранения;
- повышение эффективности реализации потенциала фельдшерского корпуса;
- обеспечение закрепляемости выпускников медицинских учебных заведений у работодателей, обозначенных в контракте по целевому набору;
- усиление мер социальной поддержки в части предоставления медицинским работникам:
 - служебных помещений с возможностью передачи их в собственность через определённый период работы (10 лет);
 - земельных участков для индивидуального жилищного строительства;
 - компенсации расходов на оплату жилых помещений, а также льготной ипотеки;
 - права на внеочередное получение путёвок на санаторно-курортное лечение;
 - компенсации финансовых затрат на повышение квалификации медицинских работников (оплата учебного отпуска, возмещение заработной платы замещающим специалистам и др.).

4. Министерству здравоохранения Российской Федерации проработать вопрос по возможности реализации следующих предложений:

- расширение перечня должностей, которые могут быть заняты выпускниками медицинских и фармацевтических высших учебных заведений по специальностям «лечебное дело» и «педиатрия» сразу после прохождения первичной аккредитации;
- совместно с медицинскими и фармацевтическими высшими учебными заведениями проработать вопрос о подготовке студентов в субординатуре на последнем курсе вуза, а также выпускников в интернатуре по специальностям в соответствии с потребностью в специалистах медицинских организаций регионального здравоохранения;
- увеличение числа бюджетных мест в учреждениях среднего профессионального медицинского и фармацевтического образования;
- формирование системы трудоустройства по распределению для студентов медицинских и фармацевтических высших учебных заведений.

Справка
по анализу организации проведения в летнее каникулярное
время 2022 года отдыха студентов в оздоровительных лагерях,
на базах отдыха, туристических базах, находящихся в ведении
государственных образовательных учреждений

В июле 2022 года Государственной Думой была получена информация о существенном снижении в 2022 году количества студенческих лагерей, баз отдыха, туристических баз и иных мест организованного оздоровительного отдыха студентов, действующих в летнее каникулярное время и находящихся в ведении высших государственных образовательных учреждений.

В целях осуществления парламентского контроля по поручению Председателя Государственной Думы Комитетом Государственной Думы по контролю были направлены соответствующие запросы в министерства науки и высшего образования, здравоохранения и сельского хозяйства Российской Федерации, а также был организован и проведён анализ полученной информации, в том числе о количестве действующих в субъектах Российской Федерации в летнее каникулярное время студенческих лагерей и о количестве охваченных организованным оздоровительным отдыхом студентов в сравнении с показателями прошлых лет.

Минобрнауки России в своём ответе отметило, что по их данным тенденции на сокращение количества лагерей, баз отдыха, туристических баз и иной инфраструктуры, предназначенной для реализации организованного оздоровительного отдыха обучающихся, не наблюдается.

Также министерство проинформировало Комитет, что на ежегодной и круглогодичной основе реализует Программу молодёжного и студенческого туризма, предусматривающую размещение студентов в общежитиях и кампусах образовательных организаций, которые доступны в том числе обучающимся всех уровней высшего образования, молодым учёным и молодым специалистам до 35 лет.

В 2021 году за 42 дня реализации данной Программы в пилотном режиме 590 обучающихся со всей России получили возможность комфортно, безопасно и доступно путешествовать по стране. Программа охватила 21 образовательную организацию в 19 регионах.

По данным Минобрнауки России, подведомственными учреждениями организовано 1248 студенческих лагерей, туристических баз и иных мест организованного оздоровительного отдыха для студентов в 55 регионах Российской Федерации.

При этом проведённый анализ заставляет усомниться в точности статистического учёта. Из представленных данных следует, что только в одном Ивановском государственном энергетическом университете действует 240 лагерей, что составляет 19,2 % от общего количества лагерей образовательных учреждений Минобрнауки России. В Белгородском государственном национальном исследовательском университете действует 150 лагерей, в которых отдыхает 299 студентов. Дальневосточный федеральный университет демонстрирует показатели – 75 лагерей с общим охватом 160 человек. Уральский государственный лесотехнический университет – 100 лагерей и 80 отдыхающих в текущем году. Аналогичная ситуация в Челябинском госуниверситете – 178 лагерей и 154 отдохнувших.

Таким образом, из представленных данных следует, что в пяти вышеназванных вузах действуют 743 лагеря – 59,5 % от их общего числа. Данная информация

и в целом полученные сведения, по мнению Комитета, требуют дополнительной проверки и уточнения.

Также Комитет выявил определённые несоответствия в подсчётах общего количества отдохнувших студентов по представленной министерством таблице. Из всех 77 410 охваченных подведомственными учреждениями Минобрнауки программой отдыха студентов 26 301 человек являются представителями Казанского национального исследовательского технического университета им. А. Н. Туполева, которые в течении года посещают учебно-тренировочные сборы в спортивном комплексе «КАИ-Олимп». Данный показатель существенно влияет на общие данные по статистике за 2022 и предшествующие годы, поскольку только один из 226 вузов обеспечивает охват 33,8 % общего количества студентов образовательных учреждений Минобрнауки России.

Более глубокий анализ полученных сведений не позволяет согласиться с мнением профильного министерства об отсутствии тенденции на сокращение количества объектов организованного оздоровительного отдыха обучающихся, поскольку из полученной статистики видно, что количество нефункционирующих объектов студенческого отдыха составляет 24,1 % от их общего числа, а сравнение текущих данных о количестве отдыхающих студентов с показателями периода «ковидных» ограничений является, по нашему мнению, некорректным.

Следует отметить, что Минсельхоз России сообщил о снижении количества отдыхающих в 1,3 раза по сравнению с 2019 годом. Данное обстоятельство связывается с угрозой распространения коронавирусной инфекции (COVID-19). В 2022 году у 23 подведомственных образовательных организаций высшего образования общее количество мест организованного оздоровительного отдыха составило 29 объектов, а общее количество студентов, охваченных организованным отдыхом, – 3 479 человек. Наряду с этим отмечается, что ряд объектов находится на консервации либо требует проведения капитального ремонта.

Минздрав России сообщил, что на базе 47 подведомственных образовательных организаций высшего образования в 2022 году осуществлялось функционирование 22 мест организованного оздоровительного отдыха с охватом 3 686 обучающихся.

По согласованию с руководителями всех фракций в Государственной Думе Комитет Государственной Думы по контролю обратился к депутатам Государственной Думы, работающим в настоящее время с избирателями в закреплённых субъектах Российской Федерации, с просьбой рассмотреть проблемные вопросы организованного студенческого отдыха в период летних каникул и представить объективные данные по количественным показателям в разрезе регионов Российской Федерации. На сегодняшний день по вопросу отдыха студентов в субъектах Российской Федерации получена информации от 167 депутатов. При этом фракции «ЕДИНАЯ РОССИЯ» и ЛДПР также самостоятельно обобщили и представили полученные от своих членов сведения.

Данные о количестве действующих в текущем году лагерей сформированы по 84 субъектам Российской Федерации. Проводится дополнительная работа по обобщению массива данных с депутатами Государственной Думы, представляющими город Москву.

Сводная информация обобщена и сопоставлена с данными вышеназванных федеральных органов исполнительной власти (прилагается). Предварительный оперативный анализ показал следующее.

Отсутствуют студенческие лагеря в 21 субъекте Российской Федерации. Количество лагерей и отдыхающих в них студентов существенно не изменилось в сравнении с 2019 годом в 23 субъектах Российской Федерации.

Количество охваченных отдыхом студентов сократилось в 24 субъектах Российской Федерации, в том числе в 4 субъектах более чем в 2 раза (Краснодарский край, Саратовская, Томская, Ульяновская области). После 2019 года полностью прекратили функционирование базы отдыха студентов в Курганской области.

При этом следует отметить некоторое увеличение количества студентов, охваченных отдыхом, в 15 субъектах Российской Федерации.

В целом, по мнению Комитета, депутатами проведена комплексная работа по формированию общей оценки ситуации, сложившейся с отдыхом студентов в последние годы. Полученные данные и проведённый анализ позволяют с высокой степенью достоверности утверждать, что количество охваченных каникулярным отдыхом студентов в текущем году составляет 59 378 человек.

Данные показатели свидетельствуют о существенном снижении общего количества направленных в студенческие лагеря более чем на 10 тысяч человек по сравнению с «допандемийным» 2019 годом.

Учитывая важность вопроса оздоровления, занятости и содержательного досуга студентов в рамках проведения эффективной государственной молодёжной политики, Комитет Государственной Думы по контролю планирует в начале осенней сессии инициировать обсуждение на площадке Государственной Думы вопросов студенческого отдыха с участием представителей профильных федеральных органов исполнительной власти.

Следует отметить, что депутаты Государственной Думы – представители всех фракций выразили готовность принять самое активное участие в выработке эффективных мер по улучшению ситуации с организацией отдыха студентов и преподавателей с учётом специфики и возможностей каждого региона страны.

При проведении предварительных консультаций по данному вопросу фракция ЛДПР предложила обсудить такие меры, направленные на долгосрочное развитие инфраструктуры студенческого отдыха в регионах, как принятие регионального законодательства, направленного на поддержку детского и молодёжного отдыха, включение соответствующих показателей в региональные программы развития.

Фракция «СПРАВЕДЛИВАЯ РОССИЯ – ЗА ПРАВДУ» также предложила обсудить региональный аспект сложившейся ситуации со студенческим отдыхом, а также делегировала для участия в работе по решению этих вопросов депутата Государственной Думы Я. В. Лантратову.

Бюллетень
парламентского контроля

Редактор В. В. Нарбут
Корректор Т. Д. Романосова, А. В. Анисимова
Компьютерная верстка Л. А. Дерр

Оригинал-макет подготовлен
ООО «Новосибирский издательский дом»
630048, г. Новосибирск, ул. Немировича-Данченко, 104

Подписано в печать 13.10.2022
Формат 70x100/16. Печ. л. 13,0. Печать офсетная. Тираж 600 экз. Заказ № 1901/1

Отпечатано с оригинал-макета
в ООО «Полиграфическая компания «ЭксПресс»
603104, Нижегородская обл., г. Нижний Новгород, ул. Медицинская, д. 26, пом. 1.