



ГОСУДАРСТВЕННАЯ ДУМА
Федерального Собрания Российской Федерации

**БЮЛЛЕТЕНЬ
ПАРЛАМЕНТСКОГО КОНТРОЛЯ**

Издание Государственной Думы
2023

ГОСУДАРСТВЕННАЯ ДУМА
Федерального Собрания Российской Федерации

Бюллетень
парламентского контроля

Издание Государственной Думы
Москва • 2023

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

Б98 **Бюллетень парламентского контроля.** – М.: Издание Государственной
Думы, 2023. – 208 с.

УДК 342.53:328.36(470)
ББК 67.400.62+67.401

© Аппарат Государственной Думы, 2023

СОДЕРЖАНИЕ

Вступительное слово	7
Состав Комитета Государственной Думы по контролю	9

ДОКЛАДЫ КОМИТЕТА

Доклад Комитета Государственной Думы по контролю по результатам рассмотрения заключения Счетной палаты Российской Федерации на отчет об исполнении федерального бюджета за 2022 год	12
Заключение Комитета Государственной Думы по контролю по проекту федерального закона № 201614-8 «О федеральном бюджете на 2023 год и на плановый период 2024 и 2025 годов»	39
Заключение Комитета Государственной Думы по контролю по проекту федерального закона № 379361-8 «Об исполнении федерального бюджета за 2022 год»	53
Доклад Комитета Государственной Думы по контролю по вопросу об анализе эффективности использования субъектами Российской Федерации субсидий, межбюджетных трансфертов, поступивших в регионы до 1 января 2023 года из федерального бюджета	72
Сводный доклад Комитета Государственной Думы по контролю по материалам Правительства Российской Федерации и Счетной палаты Российской Федерации в части оценки эффективности действующих положений соглашений о разделе продукции в современных социально-экономических условиях, в том числе с учетом введенных санкций (ДСП)	85
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 II квартала 2022 года)	86
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 III квартала 2022 года)	95
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 2022 года)	103

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 2023 года)	113
--	-----

«ПРАВИТЕЛЬСТВЕННЫЕ ЧАСЫ»

Выступление председателя Комитета Государственной Думы по контролю О. В. Морозова на «правительственном часе» с участием министра экономического развития Российской Федерации М. Г. Решетникова 28 сентября 2022 года	125
Выступление председателя Комитета Государственной Думы по контролю О. В. Морозова на «правительственном часе» с участием министра внутренних дел Российской Федерации В. А. Колокольцева 19 октября 2022 года	126
Выступление первого заместителя председателя Комитета Государственной Думы по контролю М. В. Романова на «правительственном часе» с участием министра культуры Российской Федерации О. Б. Любимовой 9 ноября 2022 года	127
Выступление председателя Комитета Государственной Думы по контролю О. В. Морозова на «правительственном часе» с участием министра просвещения Российской Федерации С. С. Кравцова 16 ноября 2022 года	129
Выступление председателя Комитета Государственной Думы по контролю О. В. Морозова на «правительственном часе» с участием министра здравоохранения Российской Федерации М. А. Мурашко 23 ноября 2022 года	130
Выступление заместителя председателя Комитета Государственной Думы по контролю Д. В. Ламейкина на «правительственном часе» с участием министра сельского хозяйства Российской Федерации Д. Н. Патрушева 14 декабря 2022 года	131
Выступление члена Комитета Государственной Думы по контролю Н. Г. Румянцева на «правительственном часе» с участием министра цифрового развития, связи и массовых коммуникаций Российской Федерации М. И. Шадаяева 20 декабря 2022 года	132
Выступление председателя Комитета Государственной Думы по контролю О. В. Морозова на «правительственном часе» с участием министра по развитию Дальнего Востока и Арктики Российской Федерации А. О. Чекункова 21 декабря 2022 года	134
Выступление председателя Комитета Государственной Думы по контролю О. В. Морозова на «правительственном часе» с участием министра строительства и ЖКХ Российской Федерации И. Э. Файзуллина 8 февраля 2023 года	135
Выступление первого заместителя председателя Комитета Государственной Думы по контролю М. В. Романова на «правительственном часе» с участием министра энергетики Российской Федерации Н. Г. Шульгинова 15 марта 2023 года	136

Выступление председателя Комитета Государственной Думы по контролю О. В. Морозова на «правительственном часе» с участием Заместителя Председателя Правительства Российской Федерации В. В. Абрамченко 19 апреля 2023 года	138
Выступление заместителя председателя Комитета Государственной Думы по контролю Д. В. Ламейкина на «правительственном часе» с участием руководителя Федерального агентства по делам национальностей И. В. Барина 24 мая 2023 года	139
Выступление председателя Комитета Государственной Думы по контролю О. В. Морозова на «правительственном часе» с участием Заместителя Председателя Правительства Российской Федерации А. Л. Оверчука 31 мая 2023 года	140
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 14 июня 2023 года	142
Выступление председателя Комитета Государственной Думы по контролю О. В. Морозова на «правительственном часе» с участием Заместителя Председателя Правительства Российской Федерации Д. Ю. Григоренко 12 июля 2023 года	143
Выступление первого заместителя председателя Комитета Государственной Думы по контролю М. В. Романова на «правительственном часе» с участием министра спорта Российской Федерации О. В. Матыцина 19 июля 2023 года	144
Выступление председателя Комитета Государственной Думы по контролю О. В. Морозова на «правительственном часе» с участием министра транспорта Российской Федерации В. Г. Савельева 26 июля 2023 года	145
Информационные справки Комитета Государственной Думы по контролю к «правительственным часам»	147

ГОСУДАРСТВЕННЫЕ И НАЦИОНАЛЬНЫЕ ДОКЛАДЫ

Олег Морозов. Государственная Дума постоянно совершенствует формы парламентского контроля	148
Выступление председателя Комитета Государственной Думы по контролю О. В. Морозова в рамках рассмотрения национального доклада «О карантинном и фитосанитарном состоянии территории Российской Федерации» с участием руководителя Федеральной службы по ветеринарному и фитосанитарному надзору С. А. Данкверта 28 июня 2023 года	149
Выступление председателя Комитета Государственной Думы по контролю О. В. Морозова в рамках рассмотрения национального доклада «О реализации государственной политики в сфере охраны здоровья» с участием министра здравоохранения Российской Федерации М. А. Мурашко 18 июля 2023 года	150

Выступление председателя Комитета Государственной Думы по контролю О. В. Морозова в рамках доклада Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации Т. Н. Москальковой о деятельности за 2022 год 17 мая 2023 года	151
---	-----

ВЗАИМОДЕЙСТВИЕ СО СЧЕТНОЙ ПАЛАТОЙ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Заключение Комитета Государственной Думы по контролю по отчету о работе Счетной палаты Российской Федерации в 2022 году с учетом предложений и замечаний комитетов и комиссий Государственной Думы	153
--	-----

Свод предложений и замечаний (заключений) комитетов и комиссий Государственной Думы по отчету о работе Счетной палаты Российской Федерации в 2022 году	187
--	-----

Выступление председателя Комитета Государственной Думы по контролю О. В. Морозова в рамках отчета Счётной палаты Российской Федерации о работе в 2022 году 16 марта 2023 года	190
---	-----

План мероприятий («дорожная карта») Комитета Государственной Думы по контролю и Счетной палаты Российской Федерации по реализации постановления Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации от 16.03.2023 г. № 3308-8 ГД «Об отчете о работе Счетной палаты Российской Федерации	192
--	-----

ЭКСПЕРТНОЕ МНЕНИЕ 197

Материалы по итогам круглого стола на тему «Развитие институтов и механизмов парламентского контроля в современной России: состояние и новые перспективы»	198
---	-----

ВСТУПИТЕЛЬНОЕ СЛОВО

Парламентский контроль – основа эффективной работы государственных институтов. Изменения в Конституцию предоставили Государственной Думе новые полномочия в части контрольных процедур. Для реализации этой важнейшей задачи в восьмом созыве Государственной Думы был образован Комитет по контролю. И мы, члены Комитета, постоянно совершенствуем формы контроля, чтобы обеспечить качественное и своевременное исполнение решений парламента.

Сегодня перед страной стоят масштабные задачи, и Государственной Думе особенно важно выстроить системный диалог с правительством. Никогда прежде мы настолько открыто и публично не работали с кабинетом министров. В этом году палата провела 18 встреч с федеральными министрами и вице-премьерами, рассмотрела три национальных доклада.

Палата утвердила новые регламентные нормы, которые существенно повысили эффективность процедуры «правительственного часа». Теперь каждому отчету министра в Государственной Думе предшествует обязательное совместное заседание двух комитетов: профильного и контрольного. Письменные ответы на вопросы депутатов министерство направляет в Государственную Думу заранее. Парламентарии также могут заблаговременно ознакомиться с информацией аудитора Счётной палаты. По итогам каждого «правительственного часа» принимается постановление, в котором четко прописываются формы контроля.

Наконец, Комитет по контролю стал активно вовлекать регионы для взаимодействия с федеральными органами власти. Теперь почти на каждом подобном парламентском мероприятии представители субъектов Российской Федерации имеют возможность участвовать и задавать самые острые вопросы, определять повестку обсуждения. В весеннюю сессию мы также приглашали к диалогу представителей непарламентских партий.

На сегодняшний день отчет министра – это строго очерченная регламентная процедура, и она предоставляет нам мощнейший ресурс парламентского контроля.

Важно, что тема контрольно-надзорной деятельности в этом году была вынесена на пленарное заседание. «Правительственный час» с участием вице-премьера Дмитрия Григоренко стал одним из наиболее знаковых в весенней сессии.

Реформа контрольно-надзорной деятельности – настоящая анти-бюрократическая революция. И это тот случай, когда цифры гораздо красноречивее слов. За последние пять лет на 45 % сократилось количество обязательных норм и правил, в пять раз уменьшилось число проверок. Мораторий на проверки, по разным оценкам, ежегодно экономит бизнесу более 80 миллиардов рублей.

Все фракции в Государственной Думе единогласно поддержали реформу и положительно оценили ее итоги. Комитет Государственной Думы по контролю совместно с Правительством Российской Федерации готовится к реализации её следующего этапа.

Уже второй год подряд мы совершенно по-новому взаимодействуем с нашим главным партнером – Счётной палатой. По итогам рассмотрения отчета о работе Счетной палаты Российской Федерации за 2022 год принята новая «дорожная



карта». Мы добились повышения информативности и содержательности этого документа. Кроме того, аудитор сегодня – это обязательный участник диалога Государственной Думы с правительством. Ознакомиться с оценками Комитета в части работы Счётной палаты вы сможете в нашем бюллетене.

Традиционным форматом работы Комитета стала подготовка аналитических докладов по различным направлениям деятельности Государственной Думы. Только в этом году Комитет по контролю выпустил около 20 аналитических материалов. Большинство из них вошли в этот сборник.

Деятельность Комитета основывается на информационной открытости и прозрачности. Именно поэтому мы уже во второй раз выпускаем «Бюллетень парламентского контроля», в котором делимся результатами нашей аналитической работы.

Ознакомиться с докладами, результатами работы Комитета по контролю, новостями и анонсами наших предстоящих мероприятий вы всегда сможете на нашем сайте (<http://komitetcontrol.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.)
Ученые степени: кандидат философских наук,
профессор РЭУ им. Г. В. Плеханова



Первые заместители председателя комитета

ДМИТРИЙ ГЕННАДЬЕВИЧ ГУСЕВ,
первый заместитель руководителя фракции
Политической партии «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
государственной 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.)
Ученые степени: кандидат экономических наук



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

Образование: Московский институт народного хозяйства имени Г. В. Плеханова (1995 г.)
Ученые 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.)
Ученые 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.)
Ученые 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 Счетной палаты Российской Федерации на отчет об исполнении федерального бюджета за 2022 год

*(утверждено Коллегией Счетной палаты Российской Федерации;
протокол от 23 июня 2023 года № 39К (1644))*

Доклад Комитета Государственной Думы по контролю по результатам рассмотрения заключения Счетной палаты Российской Федерации на отчет об исполнении федерального бюджета за 2022 год отражает основные результаты работы Счетной палаты Российской Федерации по проведению аудита исполнения федерального бюджета и бюджетов бюджетной системы Российской Федерации за 2022 год, в том числе условий исполнения, а также включает в себя анализ обобщенной информации (позиций) комитетов Государственной Думы в отношении эффективности использования субъектами Российской Федерации бюджетных средств, выделенных на реализацию государственных программ Российской Федерации (выписка из протокола заседания Совета Государственной Думы от 26.06.2023 г. № 112).

Помимо материалов заключения Счетной палаты Российской Федерации на отчет об исполнении федерального бюджета за 2022 год (далее – Заключение) в целях подготовки Доклада Комитета Государственной Думы по контролю по результатам рассмотрения заключения Счетной палаты Российской Федерации на отчет об исполнении федерального бюджета за 2022 год (далее – Доклад) использовался ряд дополнительных материалов, включая отдельные отчеты о результатах контрольных и экспертно-аналитических мероприятий, данные оперативных докладов об исполнении федерального бюджета и других бюджетов бюджетной системы Российской Федерации за 2022 год, а также заключения и иные материалы комитетов Государственной Думы.

1. Заключение представляет из себя качественный материал, учитывающий и отражающий различные вопросы формирования и исполнения федерального бюджета в 2022 году, включая также и рассмотрение проблем и результатов нормативно-правового регулирования бюджетного процесса, практику и эффективность реализации государственных программ Российской Федерации, вопросы методического и методологического обеспечения, соблюдения законодательства Российской Федерации.

Кроме того, в Заключении представлен перечень предложений, адресованных Правительству Российской Федерации и отдельным федеральным органам исполнительной власти, направленных на повышение эффективности бюджетного процесса¹.

Исходя из этого, Комитет Государственной Думы по контролю (далее – Комитет) высоко оценивает результаты работы Счетной палаты Российской Федерации (далее – Счетная палата, Аудитор) и считает целесообразным обеспечить предварительное обсуждение и последующий учет наиболее актуальных предложений, замечаний и рекомендаций Счетной палаты при работе над формированием проекта федерального закона «О федеральном бюджете на 2024 год и на плановый период 2025 и 2026 годов».

2. В составе Заключения сформирован ряд основных выводов по результатам внешней проверки отчета об исполнении федерального бюджета за 2022 год, в основном отражающих соответствующие данные пояснительной записки к проекту федерального закона «Об исполнении федерального бюджета за 2022 год»².

¹ Страницы 393–401 и иные позиции Заключения.

² <https://sozd.duma.gov.ru/bill/379361-8>.

Базовым итогом указанной проверки является позиция Счетной палаты о том, что *«Отчет об исполнении федерального бюджета за 2022 год, представленный Правительством Российской Федерации, дает правдивое и достоверное во всех существенных отношениях представление о финансовом положении по состоянию на 1 января 2023 года в соответствии с законодательными и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации, устанавливающими порядок составления отчета об исполнении федерального бюджета»*¹. Таким образом, Аудитор подтвердил достоверность отчета об исполнении федерального бюджета, что позволяет Государственной Думе рассматривать указанные данные бюджетной отчетности в качестве достоверных для работы над законопроектом.

В отношении оценки макроэкономических условий исполнения бюджета Счетная палата во многом солидарна с позицией Правительства Российской Федерации. Так, Аудитор рассматривает рост санкционного давления в качестве базовой причины замедления или снижения ряда основных макроэкономических показателей, замедление роста мировой экономики при увеличении цен в рамках высокой степени неопределенности.

Мнение Счетной палаты в основном соответствует позиции Правительства Российской Федерации о том, что *«благодаря реализации широкомасштабного антикризисного пакета мер государственной поддержки удалось эффективно стабилизировать ситуацию и избежать развития событий по негативному сценарию»*². В Заключении утверждается, что *«благодаря скоординированным действиям Правительства Российской Федерации и Банка России удалось смягчить падение показателей реального сектора экономики и доходов населения»*³.

Счетная палата пришла к выводу, что своевременно введенные меры поддержки экономики оказали поддержку российскому ВВП, курсу рубля, позволили смягчить падение показателей реального сектора экономики и доходов населения, способствовали сокращению уровня бедности. В том числе отмечено, что наиболее негативные сценарии развития в 2022 году (сокращение ВВП на 15 %) не были реализованы.

При этом в качестве основных рисков для динамики реального сектора экономики Аудитор определил торговые ограничения, снижение потребительского спроса, ужесточение денежно-кредитной политики⁴, нарушение логистических цепочек и *«ухудшение настроений бизнеса в первой половине 2022 года»*⁵.

В Заключении также подчеркнута, что *«в отличие от 2015 и 2020 годов, когда критическое падение цен на нефть и длительная девальвация рубля сопровождалась сокращением показателей реального сектора экономики и падением уровня жизни населения, в 2022 году... несмотря на неопределенность дальнейшего развития ситуации, цена на нефть сохранялась на достаточно высоком уровне, курс рубля после мартовской девальвации укрепился почти в 2 раза»*⁶.

Аудитор также сообщает, что в 2022 году поддержка реального сектора была обеспечена в том числе ростом в строительстве и сельском хозяйстве. Так, в Заключении сообщается, что в 2022 году объем работ по виду экономической деятельности

¹ Страница 4 Заключения.

² Страница 6 пояснительной записки к отчету об исполнении федерального бюджета за 2022 год (макроэкономические условия исполнения федерального бюджета).

³ Страница 4 Заключения.

⁴ Характерно, что и в материалах Правительства Российской Федерации к отчету об исполнении федерального бюджета за 2022 год, и в Заключении данный фактор (повышение ключевой ставки) одновременно (амбивалентно) рассматривается и в качестве решения, повлекшего за собой положительные результаты.

⁵ Страница 53 Заключения.

⁶ Страница 49 Заключения. Следует отметить, что вопреки указанию на странице 4 Заключения информация, представленная в разделе 2 этого документа, не является достаточно подробной, существенно раскрывающей позицию Аудитора.

«Строительство» вырос на 5,2 % при высоких темпах ввода в действие жилых домов: «за 2022 год было введено 102,7 млн кв. метров – это абсолютный максимум в современной истории России»¹. При этом соответствующие положительные оценки состояния конкретных отраслей экономики не всегда линейно связаны с изменением соответствующих расходов федерального бюджета, в том числе в рамках изменений сводной бюджетной росписи. В отношении государственной программы Российской Федерации «Обеспечение доступным и комфортным жильем и коммунальными услугами граждан Российской Федерации» в 2022 году расходы федерального бюджета (относительно утвержденных Федеральным законом № 390-ФЗ²) были увеличены на 332,8 млрд рублей. Для Государственной программы развития сельского хозяйства и регулирования рынков сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия прирост бюджетных ассигнований определен в объеме 139,1 млрд рублей³. Счетная палата считает необходимым отметить, что в данных сферах экономической деятельности взаимосвязь бюджетных расходов и динамики основных социально-экономических показателей «нелинейная» и зависит от различных факторов, характерных для разных отраслей, видов экономической деятельности.

Таким образом, рассмотрение указанных положительных явлений в развитии конкретных отраслей экономики в будущем нуждается в специальном учете влияния изменения объемов государственной поддержки.

Обратная ситуация отмечается в части констатации достижения абсолютного минимума уровня бедности «в современной истории России»⁴, что непосредственно связывается Аудитором с «мерами поддержки населения со стороны государства, включая введение пособий семьям с детьми и расширение программы материнского капитала»⁵.

В Заключении не приведен анализ отличия фактических данных социально-экономического развития Российской Федерации относительно показателей соответствующего прогноза, использованного для формирования федерального бюджета на 2022 год и на плановый период 2023 и 2024 годов⁶.

Также не вполне детально определена позиция в отношении резкого роста профицита торгового баланса в 2022 году, увеличившегося согласно данным Счетной палаты в 1,62 раза (в долларах США).

По мнению Счетной палаты, проведение подобного анализа (сопоставление по факторное фактических и прогнозируемых, планируемых показателей) в 2022 году было нецелесообразно с учетом принципиально иных условий 2022 года, существенно отличающихся от этапа формирования проекта федерального бюджета.

В то же время эти тезисы не в полной мере учитывают ранее сформированные замечания Счетной палаты в отношении прогноза социально-экономического развития Российской Федерации на 2022 год и на плановый период 2023 и 2024 годов (вариантов прогноза) в части обоснованности, достоверности отдельных показателей.

Счетная палата, кроме того, полагает, что в условиях блокировки значительной части золотовалютных резервов рассматривать их динамику и факторы, оказывающие на нее влияние, нецелесообразно.

В то же время, по мнению Комитета, как раз подобные непредсказуемые, исключительные факторы обуславливают целесообразность проведения соответствующих

¹ Страница 55 Заключения.

² Здесь и далее – Федеральный закон «О федеральном бюджете на 2022 год и на плановый период 2023 и 2024 годов» № 390-ФЗ от 6 декабря 2021 года.

³ Страницы 148 и 149 Заключения.

⁴ Страница 58 Заключения.

⁵ Там же.

⁶ Следует указать, что подобная работа не является обязательной ни с точки зрения законодательных требований к Заключению, ни практики прошлых лет.

оценок, анализа и экспертиз, учитывая наличие значительного ряда новых данных, что может быть обеспечено в рамках проведения отдельных экспертно-аналитических мероприятий Аудитора.

В Заключении отмечено, что выявленные совпадения в части разнонаправленной динамики основных социально-экономических показателей «свидетельствуют не о точности прогнозирования, а об успешности мер поддержки и устойчивости экономики»¹. Там же указана целесообразность разработки стрессового сценария прогноза социально-экономического развития.

Учитывая, что значительная часть расходов федерального бюджета (и бюджетов бюджетной системы Российской Федерации, что определяет и соответствующие изменения межбюджетных трансфертов из федерального бюджета) непосредственно зависит от уровня цен на основные товары, работы и услуги, в составе Заключения не представлены детальные оценки воздействия данного фактора², в том числе в отношении изменений сводной бюджетной росписи. Это обстоятельство, согласно позиции Аудитора, объясняется объективно сжатыми сроками подготовки Заключений и, кроме того, необходимостью – для решения этой задачи – учета динамики и иных цен (кроме потребительских), а также иных факторов.

В Заключении представлены достаточно иллюстративные данные о значении фактических макроэкономических показателей, разрабатываемых к соответствующим законам о федеральном бюджете, которые формировались в разные годы при различных внешних условиях.

Согласно мнению Аудитора, динамика их изменений и отличие от итоговых показателей отражает качество прогнозирования, а анализ причин изменения (уточнения) значений может позволить сформулировать (в дальнейшем) рекомендации по совершенствованию и повышению достоверности прогнозного процесса.

Таблица 1

**Сведения об изменении отдельных (основных)
макроэкономических показателей**

Показатель	от 02.12.2019 г. № 380-ФЗ	от 18.03.2020 г. № 52-ФЗ	от 08.12.2020 г. № 385-ФЗ	от 06.12.2021 г. № 390-ФЗ	Исполнено в 2022 году
ВВП, млрд рублей	128 508,0	128 850,0	124 223,0	133 328,0	153 435,2
Индекс потребительских цен, %	4,0	4,0	4,0	4,0	11,94

Источник: Заключение, с. 63

Несмотря на ценность приведенных данных, их последующая оценка в Заключении не приведена, что не отрицает целесообразности ее (оценки) формирования в рамках последующих работ Счетной палаты.

Счетная палата также указывает, что по причине резкого изменения внешних условий прогноз социально-экономического развития на 2022 год и на плановый период 2023 и 2024¹ годов не корректировался после ужесточения санкций. Это предопределило и содержание соответствующих разделов Заключения.

Однако ценность содержательного анализа причин и последствий изменения макроэкономических показателей, к тому же утверждаемых непосредственно в законе

¹ Страница 59 Заключения.

² Весьма влиятельного, если учесть, что рост потребительских цен в 2022 году зафиксирован на уровне 11,9 процентов.

о федеральном бюджете на соответствующий финансовый год и на плановый период, их влияния на условия и результаты исполнения федерального бюджета достаточно очевидна.

Комитет полагает, что в будущих периодах, особенно по мере стабилизации макроэкономических условий, а также принимая во внимание, что показатели проекта федерального бюджета разрабатываются на основе данных соответствующих прогнозов, Счетная палата может включать в состав заключения об исполнении федерального бюджета раздел о подобных отклонениях между прогнозируемыми и фактическими данными (с учетом изменения уровня цен) в отношении не только одного финансового года, но и в части средне- и долгосрочной перспективы, что позволит выработать решения, направленные на повышение качества и достоверности таких оценок, в том числе на вариантной основе.

3. Счетная палата указала на ряд особенностей исполнения федерального бюджета в 2022 году, которые являются значимыми параметрами с точки зрения оценки итогов отчетного периода.

В их числе отмечается *«принятие законодательных особенностей, которыми установлены возможность направления дополнительных нефтегазовых и отдельных видов ненефтегазовых доходов, средств Фонда национального благосостояния, государственных внутренних заимствований Российской Федерации в определенном объеме на увеличение резервного фонда Правительства Российской Федерации в целях последующего увеличения расходов... перераспределения бюджетных ассигнований на мероприятия по предотвращению влияния ухудшения геополитической и экономической ситуации на развитие отраслей экономики и на иные цели; осуществления заимствований и предоставления гарантий... реструктуризации задолженности субъектов Российской Федерации...»¹.*

При этом непосредственно в тексте Заключения не в полной мере присутствуют результаты оценки, анализа, в том числе с точки зрения времени разработки, обоснованности и последствий принятия законодательных решений, определяющих специфику выполнения федерального закона о федеральном бюджете на 2022–2024 годы.

Счетная палата обеспечивает проведение экспертизы и формирование заключений по проектам законодательных и нормативных правовых актов, вносимых на рассмотрение Государственной Думы, в том числе в отношении проектов федеральных законов, которыми вносятся изменения в Бюджетный кодекс Российской Федерации, Налоговый кодекс Российской Федерации, законодательство о закупках. Соответствующая информация о реализации отдельных особенностей исполнения федерального бюджета в 2022 году, которые (по мнению Аудитора) являются значимыми с точки зрения оценки итогов отчетного года, содержится в Заключении. Это справедливо, например, в отношении данных о реструктуризации задолженности субъектов Российской Федерации по выданным бюджетным кредитам, результатов проверки и анализа формирования, использования и управления средствами Фонда национального благосостояния.

Таким образом, при выполнении необходимых формальных обязательств в отношении экспертизы изменения бюджетного и налогового законодательства имеет место дефицит оценки именно общих итогов, обоснованности и результатов таких изменений (в Заключении), в том числе выраженной в рамках общей позиции Аудитора.

Исходя из этого целесообразно впредь включать в ежегодные заключения Аудитора по исполнению федерального бюджета именно общую, системную содержательную оценку изменений законодательства, определяющего основные условия исполнения федерального бюджета, либо решить соответствующую задачу в рамках отдельного экспертно-аналитического мероприятия.

¹ Страница 5 Заключения; там же отмечено, что подробная информация представлена в разделе 3 Заключения, что не может быть подтверждено Комитетом.

Счетная палата выявила ряд обстоятельств в результате анализа принятия Правительством Российской Федерации нормативных правовых актов, необходимых для реализации Федерального закона «О федеральном бюджете на 2022 год и на плановый период 2023 и 2024 годов».

В частности, согласно Заключению из 130 необходимых правовых актов *«приняты решения о снятии контроля и нецелесообразности подготовки проектов 14»*¹ таких актов. Там же отмечено, что по 3 нормативным правовым актам (сроки внесения проектов которых в Правительство Российской Федерации были изначально установлены до начала 2022 года) соответствующий срок был продлен на *«137 дней, на 167 дней и на 212 дней»*², а по *«14 НПА³ в период с ноября 2021 года по октябрь 2022 года принимались решения о снятии с контроля их подготовки»*⁴.

Аудитор указывает, что на 1 января 2022 года не были утверждены проекты 11 нормативных правовых актов со сроками их внесения в Правительство Российской Федерации в ноябре – декабре 2021 года (даже с учетом внесенных изменений в график их подготовки).

Таким образом, имеются основания для констатации определенных проблем, связанных с подготовкой, утверждением и, главное, применением указанных актов в целях исполнения положений федерального бюджета 2022 года. Аудитор отмечает, что еще по состоянию на конец первого полугодия 2022 года из необходимых⁵ решений было принято только 97,4 процента (111 актов из 114⁶ на соответствующую дату).

Исходя из приведенных данных Счетная палата *«обращает внимание, что задержка в принятии нормативных правовых актов Правительства Российской Федерации приводит к несвоевременному использованию средств федерального бюджета, негативно влияет на равномерное использование средств федерального бюджета, снижает эффективность использования бюджетных ассигнований»*⁷. В то же время данные утверждения и выводы представляются недостаточно обоснованными, особенно с учетом отсутствия в Заключении даже самых общих сведений в отношении проектов нормативных правовых актов, разработка которых была полностью прекращена.

Комитет полагает, что позиция нуждается в обосновании в отношении каждого из таких решений (нормативных правовых актов), поскольку весьма вероятно, что по части из них отнюдь не в обязательном порядке следовало снижение эффективности использования бюджетных ассигнований. Аналогичным образом по части нормативных правовых актов, от разработки которых Правительство Российской Федерации отказалось или сроки утверждения которых были существенно увеличены (по сравнению с ожидаемыми), нуждается в тщательном рассмотрении вопрос о последствиях таких изменений с точки зрения как в целом исполнения федерального бюджета, так и эффективности использования бюджетных ресурсов.

Учитывая изложенное, Комитет считает возможным рассмотреть вопрос о целесообразности существенного расширения элемента Заключения (на отчеты об исполнении федерального бюджета за будущие периоды) в части более детального рассмотрения вопросов нормативно-правового регулирования как в части условий осуществления бюджетного процесса, так и правоприменительной практики.

4. Счетная палата, как было указано ранее, достаточно подробно оценила условия и особенности в части основных параметров исполнения федерального бюджета

¹ Страница 81 Заключения.

² Там же.

³ Нормативные правовые акты.

⁴ Там же.

⁵ Без учета того, что общее количество таких актов уже было сокращено Правительством Российской Федерации со 130 до 116 единиц.

⁶ Согласно материалам к отчету об исполнении федерального бюджета за 2022 год.

⁷ Страница 82 Заключения.

в 2022 году, в том числе с учетом как изменения внешних условий, так и иных обстоятельств.

Таблица 2

Основные параметры федерального бюджета в 2022 году, млрд рублей

Показатель	Установлено № 390-ФЗ	Сводная бюджетная роспись	Исполнено
Доходы	25 021,9	25 021,9	27 824,4
Расходы	23 694,2	31 915,0	31 118,9
Дефицит (профицит)	1 327,7	-6 893,1	-3 294,5

Источник: Заключение и иные источники Счетной палаты, а также материалы Правительства Российской Федерации к проекту федерального закона «Об исполнении федерального бюджета за 2022 год»

Согласно приведенным данным уровень и условия сбалансированности федерального бюджета в 2022 году менялись в значительной степени. При этом даже без учета существенного отклонения индекса потребительских цен от прогнозируемого показателя (11,9 процента против 4 процентов) следует указать на отклонения не только в части роста расходов, но и существенного увеличения (в номинальном выражении) доходов федерального бюджета.

При этом в рамках установленных правил планирования и корректировки бюджетных показателей качественно изменились параметры дефицита федерального бюджета.

Комитет считает важным отметить, что именно в силу специфических условий исполнения федерального бюджета в 2022 году использование в Заключении даже в отношении основных параметров федерального бюджета данных только за отчетный период не позволяет обеспечить их достаточную доказательность и наглядность. Это обусловлено не только существенными изменениями внешнеэкономических и внешнеполитических условий отчетного года, но и уже реализованными решениями, принятыми и реализованными в период «пандемии».

С этой точки зрения сведения Правительства Российской Федерации, использованные в пояснительной записке к отчету об исполнении федерального бюджета за 2022 года, где приводятся последовательно данные за последние пять отчетных лет (с 2018 по 2022 год), дают основания для более точных выводов.

Ограничение именно отчетным периодом (в Заключении) не позволяет также составить мнение относительно общей эффективности стратегического решения об использовании изменений в сводную бюджетную роспись без изменения показателей федерального закона о федеральном бюджете с начала применения такого инструмента.

5. Счетной палатой достаточно подробно и доказательно исследованы вопросы исполнения федерального бюджета по доходам.

В качестве базового фактора, определившего итоги 2022 года (в части доходов), в Заключении определено, что *«основное влияние на поступление доходов оказал рост мировых цен на углеводородное сырье, объема ВВП, прибыли в ряде секторов экономики при снижении обменного курса доллара США по отношению к рублю»*¹.

Учет таких изменений внешнеэкономических параметров на этапе формирования проекта федерального бюджета на 2022–2024 годы был исключительно затруднительным, если вообще возможным. В то же время Счетной палатой определен значительный перечень факторов субъективного характера, которые обусловили недостаточную

¹ Страница 6 Заключения.

точность прогноза поступлений доходов федерального бюджета вне зависимости от прочих условий.

Так, в Заключении отмечено, что в отчетном периоде в федеральный бюджет поступило почти 2,5 сотни видов (подвидов) доходов, не учтенных в прогнозе. Несмотря на относительно незначительную величину этих поступлений (59,1 млрд рублей), данное обстоятельство отмечалось в качестве актуального Счетной палатой и в прошлых периодах, однако осталось вне положительного решения.

Точность оценок (прогнозов) поступлений отдельных видов доходов имеет не менее важное значение с точки зрения достоверности формируемого проекта федерального бюджета. Например, согласно Заключению, по 99 видам доходов в 2022 году поступление подтверждено на уровне менее 85 процентов от прогноза. По 172 видам, напротив, отмечено перевыполнение прогнозных значений более чем на 15 %.

Комитет считает необходимым учесть, что решение проблемы соответствия методик прогнозирования доходов федерального бюджета общим установленным требованиям было обеспечено не в полной мере (исходя из положений Заключения) и в 2022 году, что может быть рассмотрено в качестве системного, ежегодно повторяемого нарушения (недостатка). В составе таких нарушений Аудитор (традиционно) отмечает: отсутствие описания алгоритма или формулы расчета поступлений, отказ от использования прямого расчета при наличии законодательно установленных размеров сумм принудительного изъятия¹, недостаточный учет результатов взыскания дебиторской задолженности². Несмотря на то, что данные нарушения не определяют значительную часть доходов, тем не менее они, особенно в связи с их регулярным выявлением, являются важным показателем качества планирования и исполнения доходов федерального бюджета.

Счетная палата, в свою очередь, сообщила, что в ходе проверок было выявлено, что, несмотря на проводимую Минфином России работу по согласованию проектов методик прогнозирования доходов, в отдельных случаях сохраняется несоответствие таких методик общим требованиям, утвержденным постановлением Правительства Российской Федерации от 23.06.2016 г. № 574 (что приведено также и в Заключении).

В разделе 5 Заключения «Результаты проверки и анализа исполнения доходов федерального бюджета» увеличение объемов доходов федерального бюджета в 2022 году (относительно показателей 390-ФЗ) объясняется влиянием *«увеличения мировых цен на углеводородное сырье, рост объема ВВП и прибыли организаций в ряде секторов экономики»*³. Однако это утверждение не дает возможности точно оценить вклад отдельных видов экономической деятельности в эти результаты фискальной политики. В то же время, по мнению Счетной палаты, общая содержательность и информативность Заключения обеспечена и соответствует законодательным требованиям и практическим условиям подготовки этого материала.

Комитет считает целесообразным отметить, с другой стороны, избыточность такого тезиса Заключения, как то, что *«проведенный анализ поступления нефтегазовых и нефтегазовых доходов федерального бюджета свидетельствует о высокой степени зависимости федерального бюджета от внешнеэкономической конъюнктуры»*⁴. Подобный тезис сохраняет свою справедливость на протяжении двух десятилетий.

В то же время при констатации факта отсутствия установления прогноза доходов федерального бюджета по публично-правовой компании «Единый заказчик в сфере строительства» и зафиксированных поступлениях в объеме 86,8 млн рублей⁵ данное обстоятельство не поясняется в Заключении.

¹ Например, штрафов.

² Страница 7 Заключения.

³ Страница 88 Заключения.

⁴ Страница 89 Заключения.

⁵ Страница 109 Заключения.

При этом Комитет отмечает, что в отношении периодов, которые приводятся в Заключении в отношении отдельных категорий доходов федерального бюджета, используются данные с 2018 по 2022 год,¹ что позволяет повысить сопоставимость использованных данных.

С другой стороны, согласно Заключению «в 2022 году наблюдается снижение соотношения доходов федерального бюджета к ВВП по сравнению с 2018, 2019 и 2021 годами»², однако в Заключении соответствующие пояснения (комментарии, выводы) не представлены. Содержание подраздела «5.2. Анализ налоговых и неналоговых доходов и безвозмездных поступлений федерального бюджета Заключения» может быть оценено как относительно общее, вне конкретных деталей и данных.

Дефицит подобных сведений не позволяет оценить непосредственно сам результат исполнения федерального бюджета за 2022 год. Например, в Заключении говорится, что «поступление акцизов на табачную продукцию на 3 % меньше сумм, учтенных в прогнозе, что обусловлено снижением объема реализации табачной продукции относительно показателей, учтенных при формировании бюджета»³. Но в рамках только этих сведений Комитет не имеет возможности даже в целом определить, что именно повлияло на (достаточно незначительные) недопоступления таких доходов относительно плановых значений: ошибки методологии, исходных данных, порядка формирования прогноза социально-экономического развития Российской Федерации, недостаточная эффективность деятельности главных администраторов доходов и так далее.

Однако Счетная палата считает необходимым отметить, что на снижение объема реализации табачной продукции «могли повлиять» как внутриэкономические факторы, так и снижение потребительского спроса. Те же комментарии (о возможности влияния различных факторов) предложены Аудитором и в отношении иных доходов федерального бюджета.

Комитет считает важным рассмотреть вопрос целесообразности совершенствования подходов к формированию более детального, доказательного анализа исполнения доходной части федерального бюджета.

По данным Счетной палаты, в 2022 году существенно возрос объем совокупной задолженности по налогам и сборам.

Таблица 3

Информация о совокупной задолженности по налогам и сборам с учетом пеней и штрафов без учета задолженности по платежам в государственные внебюджетные фонды, млрд рублей

Показатель	2021 год	2022 год	изменение, в %
Совокупная задолженность (без учета государственных внебюджетных фондов)	1 644,5	2 214,6	134,7 ⁴
<i>из нее: недоимка</i>	<i>559,5</i>	<i>897,3</i>	<i>160,4</i>

Источник: Заключение, с. 111

В Заключении отмечено, что рост совокупной задолженности в основном обусловлен неуплатой сумм текущих платежей и доначислений по результатам контрольных

¹ Как и в материалах отчета об исполнении федерального бюджета за 2022 год.

² Страница 92 Заключения.

³ Страница 96 Заключения.

⁴ В Заключении (111 страница) уровень отклонения определен в размере 37,4 процента, а не 34,7 процента, как это можно определить на основе имеющихся данных.

мероприятий, что, согласно позиции Аудитора, является основными причинами изменения задолженности.

Счетная палата при этом выявила ряд нарушений в отношении Федеральной налоговой службы, включая нарушения сроков принятия решений об отказе в предоставлении отсрочки или рассрочки по уплате налога, несвоевременный возврат налогов (с учетом процентов)¹ и иные действия. При этом можно указать, что подобные факты могли привести к ухудшению финансового состояния отдельных хозяйствующих субъектов в условиях 2022 года. В то же время Счетная палата отмечает, что анализ финансового состояния (отдельных) хозяйствующих субъектов не является предметом проверки.

С другой стороны, в составе предложений Счетной палаты (в рамках Заключения) Министерству экономического развития Российской Федерации совместно с Министерством финансов Российской Федерации предложено *«продолжить работу по повышению качества формирования и информативности Сводного годового доклада, в том числе включению... результатов оценки эффективности налоговых расходов Российской Федерации»*².

Комитет считает важным указать, что ограничение предмета использования «налоговых расходов» только и исключительно вопросами государственных программ Российской Федерации, особенно с учетом наблюдаемых изменений в законодательстве Российской Федерации о налогах и сборах, а также недостаточно точные результаты отнесения тех или иных налоговых льгот к целям и задачам конкретной государственной программы Российской Федерации не достаточны. В качестве существенного повышения результативности оценки «налоговых расходов» представляется целесообразным обеспечивать, в первую очередь, аудит и экспертную оценку соответствующих законодательных инициатив с точки зрения как ожидаемых финансово-экономических последствий принятия таких решений, так и фактически достигнутых результатов, в том числе по истечении как минимум трехлетнего периода после вступления таких законодательных норм в действие.

При этом Счетная палата определила, что включение вопросов использования «налоговых расходов» при оценке государственных программ Российской Федерации определено действующими нормативными правовыми актами. Например, в соответствии с пунктами 14 и 23 Положения о системе управления государственными программами Российской Федерации (постановление Правительства Российской Федерации от 26.05.2021 г. № 786³) паспорт программы включает параметры финансового обеспечения, в том числе общий объем «налоговых расходов». Кроме того, Аудитор отметил, что оказание мер социальной поддержки отдельным категориям граждан также подразумевает осуществление социальных «налоговых расходов».

Однако обязательность таких процедур, по мнению Комитета, может и должна сопровождаться оценкой эффективности и рациональности таких решений, в том числе с учетом накопленного опыта, точности и практической значимости подобных оценок.

Счетная палата сообщила, что по результатам экспертно-аналитического мероприятия «Анализ внедрения концепции налоговых расходов в бюджетный процесс Российской Федерации в 2019–2021 годах и истекшем периоде 2022 года» в Государственную Думу были направлены предложения в части внесения изменений в статью 105 Регламента Государственной Думы⁴, устанавливающие требования к законопроектам при внесении их в Государственную Думу субъектами права законодательной инициативы. Однако данное предложение не было однозначно

¹ Согласно Заклчению эти нарушения относятся к «системным».

² Страница 397 Заключения.

³ О системе управления государственными программами Российской Федерации.

⁴ Целесообразность внесения Счетной палатой инициатив о внесении изменений в Регламент Государственной Думы остается за рамками настоящего Доклада.

поддержано, в том числе по причине его недостаточной обоснованности и подготовленности. Кроме того, подобная оценка (в экспериментальном режиме) может осуществляться и самостоятельно Счетной палатой при подготовке заключений на конкретные законопроекты.

6. Счетной палатой подробно и доказательно освещены в Заключении результаты проверки и анализа распоряжения, управления и учета федерального имущества, в том числе в отношении конкретных видов нарушений и недостатков и отдельных федеральных органов исполнительной власти.

В частности отмечено расхождение данных об учетной стоимости объектов имущества казны Российской Федерации в реестре федерального имущества и консолидированной бюджетной отчетности Росимущества на сумму 2840,5 млрд рублей¹. Это объясняется, по мнению Счетной палаты, тем, что *«перед составлением годовой бюджетной отчетности Федеральным казначейством не осуществляется актуализация кадастровой стоимости земельных участков»*².

Аудитор обратил внимание на ненадлежащее выполнение отдельными главными администраторами прав собственника имущества федеральных государственных унитарных предприятий (достаточно подробно)³.

Заключение содержит указания на невыполнение решений в части увеличения размеров дивидендов от акционерных обществ (в части долей, принадлежащих Российской Федерации). Так, Счетной палатой выявлено, что *«несмотря на общую тенденцию по увеличению чистой прибыли, направляемой крупнейшими АО на выплату дивидендов, в том числе в федеральный бюджет, по ряду крупнейших обществ такая доля продолжает оставаться менее 50 %... не все общества соблюдают сроки перечисления дивидендов в федеральный бюджет»*⁴.

Также выявлено, что Росимуществом не обеспечена государственная регистрация прав собственности Российской Федерации на 55,5 тысяч объектов капитального строительства (общая площадь 108 млн кв. метров), на 927 земельных участков (171,6 тысяч гектаров)⁵.

Определены нарушения требований законодательства Российской Федерации в части направления необходимых данных в автоматизированную систему учета федерального имущества.

Приведено значительное количество фактов об иных нарушениях и недостатках в сфере распоряжения, управления и использования государственного имущества.

Например, в Заключении указано, что *«Минфином России без согласования с Росимуществом и без оформления договорных отношений предоставлены в пользование третьим лицам помещения, расположенные в трех зданиях...»*⁶. Там же указано на отсутствие необходимых действий федеральных органов исполнительной власти в части страхования имущества, отнесения их к той или иной категории ценности или жилищному фонду и так далее.

При достаточно подробном и доказательном изложении указанных фактов Комитет полагает, что констатация подобных нарушений и недостатков, отмечаемых ежегодно в течение длительного периода в соответствующих материалах Счетной палаты, является недостаточной для предотвращения подобных нарушений в будущем, в том числе в форме конкретных законодательных инициатив. Аудитор при этом счел необходимым указать, что Счетная палата не обладает правом законодательной

¹ Страница 117 Заключения.

² Там же.

³ Таблица на страницах 119–120 Заключения.

⁴ Страница 121 Заключения.

⁵ Страница 122 Заключения.

⁶ Страница 129 Заключения; там же указано, что речь идет о зданиях, расположенных адресу ул. Ильинка, 9 и 7, Большой Черкасский пер., д. 10/11.

инициативы и осуществляет контроль за реализации представлений, направленных главным распорядителям до их выполнения в полном объеме. Однако данная позиция отчасти не соответствует как раз инициативной практике работы Счетной палаты в форме разработки и контроля за выполнением отдельных рекомендаций, в составе которых нередко предлагаются и конкретные изменения норм законодательства.

7. Основные вопросы и особенности расходов федерального бюджета в 2022 году были в целом отражены в заключении Комитета на проект федерального закона № 379361-8 «Об исполнении федерального бюджета за 2022 год»¹, нашедшие подтверждение и в составе Заключения.

Таблица 4

**Данные о бюджетных расходах федерального бюджета
в 2022 году, млрд рублей**

Показатель	Сумма
Расходы, утвержденные законом о федеральном бюджете (390-ФЗ)	23 694,2
Сводная бюджетная роспись	31 915,0
Увеличение бюджетных ассигнований, всего	8 220,7
<i>за счет остатков средств федерального бюджета, образовавшихся в связи с неполным использованием бюджетных ассигнований в 2021 году</i>	688,0
<i>за счет других источников (включая дополнительные нефтегазовые доходы, средства Фонда национального благосостояния, государственные внутренние заимствования и прочее)</i>	7 532,8
Исполнение	31 118,9
Неисполненные бюджетные ассигнования	-796,1
<i>СПРАВОЧНО: объем только положительных изменений вводной бюджетной росписи</i>	20 780,5

Источник: Заключение, с. 8 и прочее

В Заключении отмечено, что только «объем положительных изменений сводной бюджетной росписи составил... 87,7 % объема расходов, утвержденного Федеральным законом № 390-ФЗ»². Следовательно, сам вопрос о методологии, подходах к оценке эффективности реализации бюджетных назначений, по мнению Комитета, в условиях наращивания расходов требует выработки новых подходов.

Счетная палата указывает, что в IV квартале 2022 года было осуществлено 37,2 процента от общего (годового) объема расходов, из которых только на декабрь отчетного года пришлось 7 081,9 млрд рублей, или 22,8 процента.

В этих условиях (исключительных изменений и уточнений бюджетных ассигнований) представляется тем более примечательным выявленный Аудитором объем неисполненных бюджетных ассигнований на уровне 796 млрд рублей, что превышает аналогичные показатели 2021 года на 150,7 млрд рублей. В Заключении также утверждается, что без учета дополнительного источника бюджетного финансирования остатков средств федерального бюджета на 1 января 2023 года составили 843,4 млрд рублей³.

В составе основных причин достаточно низкого уровня исполнения расходов (в «открытой части») указываются «традиционные» причины, как то:

1) нераспределение зарезервированных средств в связи с отсутствием решений Правительства Российской Федерации об их использовании (257,2 млрд рублей);

¹ <https://sozd.duma.gov.ru/download/216E376A-7CC4-45B9-ABC7-B490B2052230>.

² Страница 8 Заключения.

³ Страница 9 Заключения.

2) нарушение подрядными организациями условий заключенных контрактов (101,7 млрд рублей);

3) непредставление получателями субсидий подтверждений выполнения работ (92,1 млрд рублей) и непредставление получателями средств бюджетов субъектов Российской Федерации платежных документов по межбюджетным трансфертам (39,8 млрд рублей);

4) отсутствие потребности юридических лиц в получении отдельных субсидий (28 млрд рублей) и невостребованность социальных пособий и компенсаций (16,8 млрд рублей).

На основе этих данных Комитет полагает возможным сделать вывод о наличии существенного потенциала повышения уровня кассового исполнения расходов за счет повышения точности планирования использования соответствующих ресурсов (в первую очередь в отношении выявленных случаев отсутствия потребности в расходах) и реализации мер по обеспечению выполнения подрядчиками своих обязательств.

Счетная палата также отмечает, что в 2022 году помимо значительных полномочий по изменению расходов в рамках сводной бюджетной росписи достаточно широко использовалось авансирование соответствующих мероприятий. Так, объем дебиторской задолженности по выданным авансам в отчетном году увеличился более чем в полтора раза (на 3,2 трлн рублей) и составил на 1 января 2023 года 9 259,5 млрд рублей¹. Кроме того, вырос и объем просроченной дебиторской задолженности в рамках авансовых перечислений: на 173,2 млрд рублей (772,1 млрд рублей на конец 2022 года).

Согласно Заключению, в 2022 году Правительством Российской Федерации было принято 937 решений о выделении бюджетных ассигнований из резервного фонда Правительства Российской Федерации, которые были использованы в том числе на реализацию мер по стабилизации экономической ситуации и устойчивому экономическому развитию в условиях санкционного давления (2,0 трлн рублей), предоставление межбюджетных трансфертов на выплату пенсий, пособий и иных социальных выплат (1,5 трлн рублей), строительство, реконструкцию и капитальный ремонт автомобильных дорог и развитие инфраструктуры дорожного хозяйства (0,4 трлн рублей).

Счетной палатой также отмечена недостаточная полнота информации для «*объективной оценки достижения целей, реализуемых за счет...*»² бюджетных ассигнований резервного фонда Правительства Российской Федерации. Комитет полагает данное замечание крайне существенным, особенно с учетом широких полномочий Правительства Российской Федерации по подготовке и принятию решений об использовании бюджетных средств и иных ресурсов.

В Заклучении отмечено, что в отчетном периоде Федеральным казначейством осуществлялись полномочия по ведению бюджетного учета и составлению бюджетной отчетности 50 федеральных органов исполнительной власти и более чем 2 тысяч подведомственных им федеральных казенных учреждений. Счетная палата сделала вывод о том, что основной причиной нарушения является неполная передача именно первичных документов в Федеральное казначейство.

В целом общая сумма нарушений и недостатков, выявленных Счетной палатой в ходе контрольных мероприятий в главных распорядителях средств федерального бюджета, передавших централизуемые полномочия (по ведению учета и отчетности) Федеральному казначейству, определена в 2022 году на уровне 1356,3 млрд рублей, что составило почти 94 % от общего объема таких нарушений.

Комитет считает необходимым подчеркнуть, что непосредственно при осуществлении контрольных мероприятий было исправлено нарушений и недостатков в отношении 99,4 процентов от общей суммы. Таким образом, деятельность Счетной палаты имеет, как и в прошлые годы, огромное профилактическое значение для предотвращения и своевременного исправления подобных ошибок.

¹ Страница 10 Заклучения.

² Страница 13 Заклучения.

Счетная палата также предлагает рассмотреть вопрос об изменении порядка финансового обеспечения деятельности учреждений, имеющих право на получение дополнительного финансирования¹. Это предложение тем более важно, если учесть, что без данных объемов дополнительных источников бюджетного финансирования остатки средств федерального бюджета на начало 2023 года (неисполненные расходы) составили бы 843,4 млрд рублей, то есть существенно большую величину².

При этом Аудитор сделал однозначный вывод о том, что «*результаты анализа реализации Минфином России полномочий по установлению методологии бюджетного учета, составления и представления бюджетной отчетности свидетельствуют о недостаточности регулирования отдельных операций по ведению бюджетного учета, методологического сопровождения применения федеральных стандартов бухгалтерского учета для организаций государственного сектора*»³. Это утверждение, по мнению Комитета, является достаточно категоричным замечанием по итогам оценки бюджетного процесса 2022 года и нуждается в разработке конкретных предложений и рекомендаций по устранению указанных проблем, помимо и в развитие приведенных в разделе «Предложения» Заключения.

Счетной палатой Российской Федерации также проведена оценка исполнения расходов федерального бюджета по главным распорядителям бюджетных средств, основные итоги которой приведены далее в табличной форме.

Таблица 5

Исполнение расходов федерального бюджета в 2022 году по отдельным⁴ главным распорядителям бюджетных средств, млрд рублей

ГРБС ³	390-ФЗ	СБР ⁴	Кассовое исполнение			Неисполнено к СБР
			сумма	в % к показателям СБР	в % к 390-ФЗ	
Всего	19953,5	25641,8	25165,8	98,1	126,1	-476,0
Минфин России	7579,8	9726,5	9455,0	97,2	124,7	-271,5
Росавтодор	756,0	1063,8	1062,8	99,9	140,6	-1,0
Минтруд России	915,6	979,0	975,3	99,6	106,5	-3,7
Минздрав России	600,4	870,1	850,1	97,7	141,6	-19,9
Минстрой России	300,9	769,8	766,0	99,5	254,6	-3,9
Минпромторг России	726,7	760,8	743,6	97,7	102,3	-17,2
Минобрнауки России	639,1	670,5	668,2	99,7	104,5	-2,3
Минтранс России	328,2	610,8	610,3	99,9	186,0	-0,5
Минсельхоз России	364,5	505,6	505,2	99,9	138,6	-0,4
Прочие	7742,2	9684,9	9529,2	98,4	123,1	-155,7

Источник: Заключение, с. 138–139

¹ Федеральные казенные учреждения, исполняющие наказания в виде лишения свободы, от собственной производственной деятельности, и федеральные казенные учреждения, находящиеся за пределами Российской Федерации.

² Страница 135 Заключения.

³ Страница 14 Заключения.

⁴ Сведения приведены по главным распорядителям, сумма расходов по которым, установленная сводной бюджетной росписью, превышала в 2022 году 500 млрд рублей.

⁵ Главный распорядитель бюджетных средств.

⁶ Сводная бюджетная роспись.

В силу вышеуказанных обстоятельств, касающихся значительных изменений объемов финансовых ресурсов в отношении соответствующих министерств и ведомств, осуществленных (по отношению к 390-ФЗ) изменениями сводной бюджетной росписи, задача оценки эффективности, своевременности, равномерности исполнения федерального бюджета в 2022 году представляется достаточно сложной.

Кроме того, хотя прямых указаний в Заключении не содержится, есть основания предполагать, что в приведенных данных указаны сведения о расходах федерального бюджета именно в «открытой части», что дополнительно ограничивает возможности Комитета по решению указанной задачи.

Тем не менее можно достаточно достоверно определить (на основании данных Счетной палаты), что в рамках указанных ограничений наибольшие объемы неисполненных расходов сосредоточены в отношении Минфина России. В Заключении указано, что *«наибольшие объемы изменений сводной бюджетной росписи составили по Минфину России – 34,9 %»*¹.

К сожалению, сведения, отражающие основания, причины и тем более последствия таких корректировок, недостаточно подробно освещены в Заключении. Например, в части ведомства, в отношении которого определены наибольшие объемы неисполненных бюджетных ассигнований (Минфин России), в Заключении в качестве основных причин отмечена *«невыполненность зарезервированных бюджетных ассигнований в связи с отсутствием соответствующих решений»*². Для Минздрава России указано на *«предоставление не в полном объеме субсидий на софинансирование расходных обязательств субъектов Российской Федерации, возникающих при реализации региональных проектов модернизации первичного звена здравоохранения»*³.

Относительно Минпросвещения России Аудитором выявлено *«предоставление не в полном объеме межбюджетных трансфертов бюджетам субъектов Российской Федерации на создание новых мест в общеобразовательных организациях... что в основном связано с перечислением межбюджетных трансфертов в пределах сумм, необходимых для оплаты расходных обязательств субъекта»*⁴.

Комитет считает возможным предположить, что приведенные причины неполного освоения бюджетных средств не связаны исключительно с обстоятельствами внешнего характера, но определялись условиями и качеством планирования и последующего администрирования соответствующих ресурсов.

При этом именно оценка эффекта от принятия таких решений представляла бы наибольшую ценность в рамках оценки исполнения федерального бюджета за 2022 год.

С точки зрения относительного уровня исполнения расходов Счетной палатой указано на достаточно низкие показатели в отношении Росархива (87,2 процента от годовых значений), Государственной корпорации «Роскосмос» (92,6 процента от годовых значений) и МГУ (95,2 процента от годовых значений)⁵.

Комитет считает важным отметить, что в отношении анализа неисполненных бюджетных ассигнований Аудитором использованы данные за ряд лет, подтверждающие не разовый, а системный характер проблемы.

Так, согласно Заключению *«на протяжении ряда лет по Минпросвещения России, Минздраву России, Управлению делами Президента Российской Федерации отмечают неисполненные бюджетные ассигнования»*⁶ в 2019–2021 гг.

Аналогичным образом неисполнение бюджетных ассигнований в части «непрограммных расходов» связывается не столько с непредсказуемыми и чрезвычайными

¹ Страница 139 Заключения.

² Страница 144 Заключения.

³ Там же.

⁴ Там же.

⁵ Страница 143 Заключения.

⁶ Там же.

обстоятельствами, сколько с «невостребованностью зарезервированных бюджетных ассигнований»¹.

8. Комитет неоднократно, в том числе совместно со Счетной палатой, рассматривал вопросы подготовки, реализации, оценки исполнения государственных программ Российской Федерации, в том числе с точки зрения их соответствия иным документам стратегического планирования, учета изменений финансовых условий реализации программ, в том числе в течение отдельного года, целесообразности и своевременности корректировок плановых результатов и индикаторов, отдельных административных решений.

Исходя из Заключения, именно по государственным программам Российской Федерации (наиболее «прозрачным» в рамках планирования и оценки исполнения) объем неисполненных бюджетных ассигнований (в «открытой части») определен на уровне 387,1 млрд рублей, «более половины из которых составили зарезервированные в госпрограммах средства»².

Аудитор утверждает, что «на высокий уровень исполнения расходов по госпрограммам оказало влияние внесение изменений в сводную бюджетную роспись в части уменьшения плановых показателей в IV квартале³ отчетного периода»⁴. Не менее важной оценкой самих условий, необходимых для реализации обязательных норм законодательства Российской Федерации, является позиция Счетной палаты по поводу качества программ, когда, например, сам масштаб изменений в рамках сводной бюджетной росписи по 11 программам превышал показатели, утвержденные 390-ФЗ, но указанные изменения (по отдельным государственным программам) не привели к высокому уровню исполнения.

Счетная палата сочла необходимым сообщить, что влияние значительного объема перераспределения бюджетных ассигнований на высокий уровень исполнения государственных программ не отмечено в Заключении в рамках основного фактора, так как по ряду программ, несмотря на указанные изменения, исполнение сложилось ниже среднего уровня исполнения. Таким программам были присвоены невысокие оценки, например, для программ «Развитие авиационной промышленности» и «Развитие судостроения и техники для освоения шельфовых месторождений» – низкая оценка изменений росписи. Аудитор также выявил значительные недостатки, связанные с возвратом в резервный фонд Правительства Российской Федерации ранее выделенных средств в связи с отсутствием потребности.

По «открытой части» Счетной палатой указаны следующие данные результатов анализа изменений бюджетных ассигнований по государственным программам Российской Федерации.

Таблица 6

Доля объема изменений бюджетных ассигнований сводной бюджетной росписи по государственным программам Российской Федерации

Государственные программы Российской Федерации, единиц	Масштабы изменения бюджетных ассигнований, %
11	свыше 100 %
9	от 60 до 100 %

¹ Страница 147 Заключения.

² Страница 15 Заключения.

³ Ранее в настоящем Докладе приводились данные Аудитора о том, что существенная часть решения об изменении бюджетных ассигнований принималась именно в последнем квартале 2022 года.

⁴ Там же.

Государственные программы Российской Федерации, единиц	Масштабы изменения бюджетных ассигнований, %
14	от 30 до 60 %
8	от 10 до 30 %
6	менее 10 %

Источник: Заключение, с. 151

То есть, как указано в материалах Аудитора, по 11 государственным программам Российской Федерации изменения превысили изначально запланированный (утвержденный законом о федеральном бюджете) размер расходов. Подобное обстоятельство, по мнению Комитета, не могло не оказать влияние на администрирование, контроль реализации и оценку итогов соответствующих программных мероприятий.

Счетная палата также выявила, что в 2022 году порядок перераспределения бюджетных ассигнований в части использования отдельных кодов или видов изменений не был утвержден¹.

Комитет полагает целесообразным отметить положение Заключения относительно недостаточного контроля за соблюдением требований об аналитическом отражении направлений деятельности других программ и непрограммных мероприятий; кроме того, *«отсутствия соответствующей информации в отчетах о реализации госпрограмм»*². Там же (страница 16 Заключения) Аудитор однозначно констатирует, что в положении о государственных программах Российской Федерации не определены роль и место федеральных целевых программ, а подходы к подпрограммам не соответствуют Федеральному закону от 28.06.2014 г. № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации».

Однако, по мнению Комитета, вопрос о сроках применения, условиях и параметрах оценки федеральных целевых программ, по имеющейся информации, остается содержательно нерешенным в той или иной мере и на сегодняшний день.

При этом с формальной точки зрения позиция Счетной палаты оправдана. Так, в действующие государственные программы Российской Федерации фактически входят федеральные целевые программы. Пунктом 12 Положения о системе управления государственными программами³ предусмотрен закрытый перечень структурных элементов программ, который не предусматривает федеральные целевые программы.

Однако, как отмечает Аудитор, федеральные целевые программы фактически входят в действующие государственные программы Российской Федерации, несмотря на то, что в соответствии с пунктом 3 статьи 28 Федерального закона «О стратегическом планировании в Российской Федерации» от 28.06.2014 г. № 172-ФЗ федеральные целевые программы реализуются до окончания срока их действия. С другой стороны, срок действия таких федеральных целевых программ неоднократно продлевается.

Вследствие этого, по мнению Комитета, формируются условия для неопределенности законодательных решений (в части стратегического планирования) за счет изменения (с формальной точки зрения) «подзаконных» актов.

Счетной палатой также указано на множество иных недостатков, определены различные замечания, в том числе в части отсутствия в рамках подготовки сводного годового доклада о реализации государственных программ Российской Федерации формирования сведений в разрезе соответствующих субъектов Российской Федерации и отражения ресурсного обеспечения государственных программ Российской Федерации по налоговым расходам и внебюджетным источникам.

¹ Страница 152 Заключения.

² Страница 15 Заключения.

³ Постановление Правительства Российской Федерации от 26.05.2021 г. № 786.

Тем не менее Комитет считает важным обратить внимание на то, что соответствующие претензии Аудитора не нашли должного учета в работе исполнительных и законодательных органов управления в рамках последнего отчетного периода.

В Заключении приводятся данные о нарушениях и более важного характера в отношении государственных программ Российской Федерации. Так, утверждение о том, что *«на высокий уровень исполнения расходов по госпрограммам оказало влияние внесение изменений в сводную бюджетную роспись в части уменьшения плановых показателей в IV квартале отчетного периода»*¹, может быть отчасти понято как намеренное искажение плановых данных с целью их приведения в соответствие фактически достигнутым результатам.

Счетная палата утверждает, что *«выявлены недостатки в части методологических подходов, деятельности ответственных исполнителей и участников госпрограмм, а также технических средств реализации указанного перехода² на всех этапах формирования, реализации и подготовки отчетности о реализации госпрограмм»*³.

Аналогичные и даже более категоричные утверждения, выявленные замечания и недостатки содержатся в значительной части Заключения.

Комитет отмечает, что решение подобных вопросов обеспечивается в значительной части Планом мероприятий («дорожной карты») Комитета Государственной Думы по контролю и Счетной палаты Российской Федерации по реализации постановления Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации от 16.03.2023 г. № 3308-8 ГД «Об отчете о работе Счетной палаты Российской Федерации в 2022 году».

Счетная палата утверждает, что *«37 мероприятий Плана⁴, или 72,5 % мероприятий, реализуемых в рамках 17 госпрограмм, в паспортах госпрограмм (структурных элементов) не указаны (8 госпрограмм) или указаны в объемах, не соответствующих Плану (15 госпрограмм)»*⁵.

По мнению Комитета, подобные сведения являются значительным условием для более содержательного вывода относительно результатов исполнения федерального бюджета за 2022 год.

Счетная палата Российской Федерации указывает, что в условиях упрощения порядка перераспределения бюджетных ассигнований федерального бюджета в 2022 году в отношении государственных программ Российской Федерации около 29 % запросов на изменение 37 программ не были согласованы с Минфином России, Минэкономразвития России и (или) «куратором» программы. В том числе за счет этого фактора *«только по 37 госпрограммам сформировалось 414 версий паспортов»*⁶. Данный подход, по мнению Комитета, нуждается в существенном уточнении в рамках подготовки Правительством Российской Федерации к рассмотрению проекта федерального бюджета на 2024–2026 годы, в том числе исходя из обязательств комитетов Государственной Думы обеспечивать рассмотрение проектов и изменений в соответствующие государственные программы Российской Федерации.

Так же, как и в прошлые периоды, подтверждается наличие значительных разногласий относительно сводного годового доклада о ходе реализации и об оценке

¹ Страница 155 Заключения.

² Речь идет о постановлении Правительства Российской Федерации от 26.05.2021 г. № 786 «О системе управления государственными программами Российской Федерации».

³ Страница 156 Заключения.

⁴ Видимо, имеется в виду План первоочередных действий по обеспечению развития российской экономики в условиях внешнего санкционного давления, одобренный Президиумом Правительственной комиссии по повышению устойчивости российской экономики в условиях санкций 15 марта 2022 года.

⁵ Страница 169 Заключения.

⁶ Страница 19 Заключения.

эффективности государственных программ Российской Федерации, в том числе и в отношении методологии его формирования, даже в части вопроса о несопоставимости материалов, представляемых на заседании Правительства Российской Федерации, и данных к отчету об исполнении федерального бюджета¹.

Комитет считает крайне актуальным и выявленные Счетной палатой факты «внешения изменений после 1 декабря 2022 года в части снижения ранее установленных плановых значений показателей по 7 госпрограммам и в части структурных элементов госпрограммы – по 6 госпрограммам»². Это обстоятельство определяет объективные трудности в оценке эффективности и результативности работы соответствующих ответственных исполнителей государственных программ Российской Федерации в рамках парламентского контроля в условиях нестабильности (изменений, вносимых уже в конце соответствующего периода) искомым показателям и индикаторам.

Таким образом, при ежегодном накоплении материала, отчетных данных, формируемых инициатив не представляется возможным подтвердить качественное изменение ситуации в отношении государственных программ Российской Федерации, реализованное с учетом позиции Аудитора.

9. В 2022 году вопросы межбюджетного регулирования, как и в прошлые периоды, имели существенно значение для оценки результатов исполнения федерального бюджета как с финансово-экономической, так и иных точек зрения.

Таблица 7

Отдельные данные по межбюджетным трансфертам бюджетам субъектов Российской Федерации из федерального бюджета, млрд рублей

Показатель	2018	2019	2020	2021	2022
Межбюджетные трансферты бюджетам субъектов Российской Федерации из федерального бюджета (млрд рублей)	2 044,8	2 387,2	3 698,4	3 627,2	3 944,9
в % к предыдущему году	121,0	116,7	154,9	98,1	108,8
в % к валовому внутреннему продукту	2,0	2,2	3,4	2,7	2,6

Источник: Заключение, с. 290

Счетная палата отмечает, что в 2022 году рост межбюджетных трансфертов в основном был связан с предотвращением негативного влияния экономической ситуации в условиях внешнего санкционного давления³.

Следует указать, как это было сделано в рамках Доклада Комитета Государственной Думы по контролю по вопросу «Об анализе эффективности использования субъектами Российской Федерации субсидий, межбюджетных трансфертов, поступивших в регионы до 1 января 2023 года из федерального бюджета», подготовленного во исполнение ряда решений руководства Государственной Думы, что в Заклучении в целом подтверждается тезис о значительном влиянии процедурных вопросов федеральных органов исполнительной власти на эффективность использования и исполнение в целом соответствующих расходов федерального бюджета.

Так, например, Аудитор подтверждает, что «наибольший объем межбюджетных трансфертов перечислен субъектам Российской Федерации в IV квартале 2022 года, в том числе в декабре 18,5 %»⁴. При этом и общее изменение размеров финансовой помощи и субвенций регионам из федерального бюджета было значительным.

¹ Страницы 183–184 Заключения.

² Страница 28 Заключения.

³ Детализация этого тезиса в тексте Заключения не выявлена.

⁴ Страница 293 Заключения.

Плановые и фактические показатели по межбюджетным трансфертам из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации в 2022 году, млрд рублей

Показатель	390-ФЗ	СБР	Изменение к 390-ФЗ	Исполнено	Перечислено в IV кв. 2022 года
межбюджетные трансферты, всего	3 228,6	3 984,0	755,3	3 944,9	35,7
в том числе:					
дотации	957,4	1 130,3	172,9	1 130,3	34,6
субсидии	1 398,9	1 696,4	297,5	1 668,3	35,8
субвенции	451,2	431,6	-19,6	427,5	25,3
иные межбюджетные трансферты	421,2	725,7	304,6	718,8	43,4

Источник: Заключение, с. 291 и 293

На основе этих сведений Счетной палаты можно подтвердить наличие такого фактора, обуславливающего возможность неэффективного исполнения федерального бюджета в части межбюджетного регулирования, как решения федеральных органов исполнительной власти.

В частности Аудитор сообщает, что в IV квартале отчетного года изменения в распределение межбюджетных трансфертов (приложение 33 к 390-ФЗ) были внесены 65 распоряжениями Правительства Российской Федерации. Из них 2/5 таких распоряжений были утверждены в декабре 2022 года. Исходя из этого в Заключении утверждается, что неисполнение межбюджетных трансфертов обусловлено помимо прочего и «*поздним изданием решений Правительства Российской Федерации об изменении (перераспределении) объемов финансирования субъектов Российской Федерации*»¹.

Комитет считает вместе с тем не вполне корректными позиции, приведенные в Заключении в отношении результатов выравнивания уровня бюджетной обеспеченности субъектов Российской Федерации. Например, в таблице на странице 297 Заключения в целях демонстрации изменения в уровне бюджетной обеспеченности регионов приведены, по всей видимости, плановые расчетные показатели, используемые для расчетов распределения соответствующих дотаций в 2021 году, но не фактические результаты такого выравнивания, то есть результаты сопоставления «уровня бюджетной обеспеченности» по итогам завершения финансового года.

Это предположение отчасти подтверждается и тезисом о том, что «*увеличение уровня расчетной бюджетной обеспеченности влечет уменьшение объема финансовой помощи из федерального бюджета и не способствует стимулированию регионов к уходу от дотационности*»², при том что его доказательность сама нуждается в подтверждении с учетом подавляющей части материалов Заключения (например, в части сокращения и незначительного влияния дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности на общие условия и результаты межбюджетного регулирования).

Аудитор указал, что уровни бюджетной обеспеченности субъектов Российской Федерации, используемые в 2022 году, отраженные в Заключении, рассчитаны в установленном порядке³, что тем не менее и с учетом ежегодного изменения методологии

¹ Страница 294 Заключения.

² Страницы 297–298 Заключения.

³ Постановление Правительства Российской Федерации от 22.11.2004 г. № 670.

таких расчетов может рассматриваться в качестве недостаточного обоснования для соответствующих выводов.

Счетной палатой достаточно подробно и обоснованно указано на такие содержательные недостатки планирования и предоставления субсидий, как «дублирование» одного и того же результата в рамках одной государственной программы Российской Федерации при формальном увеличении количества субсидий (в 2022 году регионам было предусмотрено 232 субсидии). Это продемонстрировано на примере анализа государственной программы «Развитие образования»¹. Аудитором также выявлены существенные отклонения как в плановых значениях, так и в отношении фактических уровней софинансирования расходных обязательств при предоставлении субсидий бюджетам субъектов Российской Федерации из федерального бюджета.

В Заключении также утверждается, что *«отсутствие нормативного закрепления по уровню софинансирования иных межбюджетных трансфертов приводит к значительному разбросу уровня софинансирования по субъектам Российской Федерации»*².

Кроме того, Счетной палатой достаточно тщательно и аргументированно проработан и вопрос о системных нарушениях и недостатках условий, порядка предоставления и распределения межбюджетных трансфертов, включая такие как:

- 1) нарушение положений соглашений о предоставлении межбюджетных трансфертов;
- 2) несоответствие результатов использования межбюджетных трансфертов положениям соглашений;
- 3) предоставление межбюджетных трансфертов при отсутствии необходимой документации;
- 4) нарушение сроков решений о предоставлении дополнительных средств из нераспределенных (зарезервированных) средств.

Учитывая изложенное, а также достаточно сложный предмет аудита, Комитет отмечает высокий уровень детализации соответствующего элемента Заключения, более тщательное рассмотрение которого с целью учета практических результатов данной работы должно быть реализовано в рамках выполнения положений Плана мероприятий («дорожной карты») Комитета Государственной Думы по контролю и Счетной палаты Российской Федерации по реализации постановления Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации от 16.03.2023 г. № 3308-8 ГД «Об отчете о работе Счетной палаты Российской Федерации в 2022 году».

10. В течение значительного времени вопрос эффективности реализации федеральной адресной программы и бюджетных инвестиций относится к одной из основных, комплексных проблем планирования и использования бюджетных ресурсов.

Федеральная адресная инвестиционная программа связана также с нормативно-правовым регулированием и правоприменительной практикой государственных и муниципальных закупок, включая и институт определения оптимальной цены соответствующих работ. В немалой мере соответствующие задачи связаны и с организационно-административными изменениями: в последние годы значительное количество соответствующих полномочий (в части планирования и осуществления строительства или реконструкции объектов капитального строительства) было сконцентрировано в Минстрое России и публично-правовой компании «Единый заказчик в сфере строительства»³.

В последние годы масштабы незавершенного строительства, несмотря на неоднократно предпринимаемые усилия, в том числе и со стороны Аудитора, остались

¹ Страница 299 Заключения.

² Страницы 302–303 Заключения.

³ Можно отметить, что в рамках отдельных контрольных и экспертно-аналитических мероприятий Счетной палаты в последние годы вопросы эффективности работы ПАО «Единый заказчик в сфере строительства» затрагивались неоднократно.

достаточно значимыми. При этом в рамках работы над отчетом об исполнении федерального бюджета за 2022 год Комитет (в соответствующем заключении¹) отметил отсутствие актуальных данных в отношении мониторинга незавершенного строительства Счетной палатой.

Аудитор счел необходимым указать, что единственным полномасштабным источником информации о количестве и объеме вложений в объекты незавершенного строительства является представляемая один раз в год бюджетная отчетность. На основании данных этой отчетности размещается соответствующая информация на официальном сайте Счетной палаты, а с учетом внесенных Минфином России изменений в форму отчетности «Сведения о вложениях в объекты недвижимого имущества, объектах незавершенного строительства» потребовалась дополнительная работа по изменению программного обеспечения.

Кроме того, Счетная палата сочла необходимым отметить, что ведение соответствующей «панели»² является собственной инициативой Аудитора, реализуемой с учетом востребованности информации по незавершенному строительству, а в отсутствие законодательных требований к срокам размещения такой информации сроки ее (информации) размещения находятся в пределах усмотрения Счетной палаты.

Комитет не может подтвердить дефицит востребованности данных о незавершенном строительстве, что неоднократно подтверждалось поручениями руководства Государственной Думы и являлось значимым предметом обсуждения в рамках бюджетного процесса. Однако подтверждает, что решение Счетной палаты о прекращении актуализации данных находится в сфере компетенции Аудитора.

Кроме того, нарушение (несоблюдение) плановых сроков ввода объектов капитального строительства в эксплуатацию приводит не только к исключению соответствующих объектов из социально-экономического процесса (они не могут эксплуатироваться), но и связано с аналогичным воздействием на эффективность и результативность иных решений, включая государственные программы Российской Федерации и иные документы стратегического планирования. Аналогичным образом могут увеличиваться и последующие расходы бюджетов бюджетной системы Российской Федерации на консервацию проведенных работ, их завершение в более поздние периоды, сопровождаемое, как правило, удорожанием строительных материалов и иными затратами.

В Заключении Счетная палата достаточно критично и емко оценила исполнение федерального бюджета в 2022 году в отношении Федеральной адресной инвестиционной программы. Для более полной оценки позиции Аудитора соответствующие выдержки далее приведены в форме цитат³.

Так, в Заключении указано, что *«в соответствии с поручением Президента Российской Федерации от 15.01.2022 г. № Пр-54 Правительству Российской Федерации необходимо принять исчерпывающие меры по завершению строительства объектов капитального строительства, осуществляемого с использованием средств федерального бюджета, а также по обеспечению ввода этих объектов в эксплуатацию»*. При этом, исходя из далее приведенных данных, выполнение этого поручения в 2022 году не представляется возможным считать оптимальным.

При уровне кассового исполнения расходов по итогам 2022 года на уровне 96,2 процента от доведенных лимитов бюджетных обязательств, что *«является самым высоким показателем с 2012 года»*, меньших по сравнению с 2021 годом объемах неисполненных расходов по итогам 2022 года (47,8 млрд рублей), фактически в отчетном периоде *«введено в эксплуатацию 97 объектов, или 55,7 % от общего количества объектов, подлежащих вводу в соответствии с ФАИП»*.

¹ <https://sozd.duma.gov.ru/download/216E376A-7CC4-45B9-ABC7-B490B2052230>.

² Мониторинг незавершенного строительства в Российской Федерации.

³ Страницы 28–30 Заключения.

Таким образом, представляется возможным сделать вывод о том, что выполнение финансовых показателей остается достаточно автономным относительно результатов использования таких ресурсов, то есть соблюдения плановых сроков ввода объектов в эксплуатацию.

Здесь же Комитет отмечает, что согласно официальным данным Росстата, что было также отмечено в заключении Комитета на законопроект об исполнении федерального бюджета за 2022 год, из объектов со сроком ввода в 2022 году было введено на полную мощность только 76 объектов, или 38 процентов. Следует указать, что подобные расхождения между оценками Федеральной службы государственной статистики и информацией Минфина России и Счетной палаты наблюдаются в течение значительного количества лет. Причины применения различных методологий расчетов данных показателей и сведения о мерах, предпринимаемых для унификации подходов соответствующего учета, отсутствуют как в Заключении, так и в доступных материалах Правительства Российской Федерации.

Далее Аудитор отмечает, что в *«ФАИП не внесены изменения по 32 объектам, срок ввода в эксплуатацию которых был перенесен в соответствии с нормативными правовыми актами на последующие годы»*, без учета которых уровень ввода в эксплуатацию достиг бы 68,3 процента (от плановых значений). Эти данные дают дополнительные основания для констатации необходимости совершенствования процесса организации исполнения федерального бюджета и повышения достоверности соответствующей информации.

Комитет обращает внимание, что согласно данным Заключения *«в 2022 году не завершены проектные и изыскательские работы... по 119 объектам ФАИП..., по которым средства были предусмотрены только на проведение проектных изыскательских работ»*. Счетной палатой также указано, что нарушение сроков выполнения таких работ *«приводит к затягиванию начала строительства (реконструкции, в том числе с элементами реставрации, техническому перевооружению)»*. В данном случае не представляется возможным обнаружить в отношении большинства таких решений наличие причин внешнего характера, например, существенное изменение себестоимости или отсутствие соответствующих ресурсов вследствие введения антироссийских санкций. Это предположение тем более верно, если учесть, что *«в ФАИП включаются объекты, не обеспеченные необходимыми нормативными правовыми актами (актами, решениями), проектной документацией с положительным заключением государственной экспертизы, а также мероприятия (укрупненные инвестиционные проекты), по которым отсутствует пообъектная детализация»*.

Следовательно, соответствующие недостатки формируются уже на этапе формирования проекта федерального бюджета (проекта федеральной адресной инвестиционной программы), что навряд ли может быть разрешено в ходе исполнения бюджета, учитывая многолетнюю практику такого подхода.

Счетная палата отмечает, что общее количество объектов незавершенно-го строительства в 2022 году на федеральном уровне не только не сократилось, но и *«увеличилось на 425 единиц, или на 12 %, и составило 3 998 единиц»*¹.

На конец 2022 года объем дебиторской задолженности без учета государственного оборонного заказа увеличился за 2022 год в 2,1 раза, составив 636,2 млрд рублей. Также Аудитор выявил, что *«сметная стоимость увеличилась по 480 объектам из 627... на общую сумму 247,9 млрд рублей»*. Но помимо удорожания строительных ресурсов в качестве причин увеличения стоимости объектов Счетной палатой указывается на корректировку технических решений, затягивание сроков строительства, то есть факторы, подлежащие управлению и администрированию со стороны ответственных федеральных органов исполнительной власти.

¹ Страница 29 Заключения.

Далее в Заключении Счетной палаты приведены дополнительные сведения о недостатках, нарушениях и общих условиях формирования и исполнения федерального бюджета в отношении инвестиций.

Так, Аудитор указал, что общий объем бюджетных ассигнований, «включенных в утвержденную ФАИП на 2022 год, по объектам, не обеспеченным необходимыми нормативными правовыми актами, пообъектной детализацией или проектной документацией с положительным заключением государственной экспертизы, то есть не готовыми к выполнению работ и их финансированию, составил 212 873,6 млн рублей, или 24,1 % объема ФАИП»¹.

Согласно Заключению «в утвержденную ФАИП включено 164 объекта 27 ГРБС при отсутствии утвержденной проектной документации с общим объемом финансирования на 2022 год 120 780,0 млн рублей»². Там же подчеркнута неоднократно заявленная позиция Счетной палаты о том, что практика включения таких объектов в федеральную адресную инвестиционную программу приводит к невозможности осуществления строительства (реконструкции), то есть обязательному резервированию и (или) перераспределению значительных объемов средств федерального бюджета, невыполнению основных показателей в отношении данной программы.

Комитет полагает, что состав, повторяемость и значение выявленных Счетной палатой нарушений и недостатков являются достаточным основанием для выработки Аудитором (совместно с Государственной Думой) более конкретных решений, включая процедурные вопросы, направленные на разрешение сохраняющихся проблем федеральной адресной инвестиционной программы. Это же отвечает одной из основных задач Счетной палаты, заключающейся именно в профилактике соответствующих проблем, помимо их детальной констатации.

11. Счетная палата по результатам завершенных контрольных мероприятий выявила нарушений на сумму 1 570,3 млрд рублей, из которых подавляющую часть составляют нарушения, связанные с неправильным отражением в учете «фактов хозяйственной жизни»³, в размере 1 450,5 млрд рублей.

Более подробная информация приведена в таблице.

Таблица 9

Состав нарушений и недостатков, выявленных Счетной палатой в части ведения бюджетного (бухгалтерского) учета (активов, обязательств, финансового результата), млрд рублей

Вид нарушения	Сумма	в %
Нарушение общих требований к бюджетной, бухгалтерской (финансовой) отчетности экономического субъекта, в том числе к ее составу	1 270,8	87,6
Нарушение требований, предъявляемых к оформлению и ведению регистров бухгалтерского учета	89,8	6,2
Нарушение требований, предъявляемых к правилам ведения бюджетного (бухгалтерского) учета	64,0	4,4
Нарушение требований, предъявляемых к оформлению фактов хозяйственной жизни экономического субъекта первичными учетными документами	25,9	1,8
Итого	1 450,5	100,0

Источник: Заключение, с. 83

¹ Страница 272 Заключения.

² Страница 273 Заключения.

³ Страница 43 Заключения.

Комитет отмечает, что значительная доля именно «формальных» нарушений, которые в целом либо учитываются и разрешаются в процессе проведения соответствующих контрольных мероприятий, либо отражают исключительно позиции качества учета и отчетности, сохраняется уже не первый год. Это особенно справедливо в отношении учета имущества.

Исходя из этого, подобные факты могут быть устранены, скорее, не в рамках повторения соответствующих наблюдений, но реализации комплекса предложений и рекомендаций по предотвращению аналогичных явлений в будущих периодах.

Следует указать, что в части позиции Аудитора по проектам нормативных правовых актов (экспертизе) отмечается практически полное отсутствие актуальных, обновляемых сведений, что в немалой мере ограничивает возможности учета мнения Счетной палаты в течение финансового года, что, тем не менее, не имеет непосредственного отношения к отчету об исполнении федерального бюджета за 2022 год¹.

В Заключении указано, что Счетной палатой осуществляется контроль за реализацией представлений, направленных главным распорядителям средств федерального бюджета, подведомственным им учреждениям, организациям и территориальным органам до их выполнения в полном объеме. При этом основные результаты этой важной работы связаны в основном с результатами контрольных мероприятий по проверке исполнения федерального бюджета и бюджетной отчетности за 2021 год².

Но и по результатам контрольных мероприятий в части исполнения федерального бюджета за 2022 год Счетной палатой было сформировано 81 представление. Кроме того, было направлено 9 обращений в Генеральную прокуратуру Российской Федерации и 3 обращения в Федеральную службу безопасности Российской Федерации³.

12. Счетная палата сформировала значительное количество предложений в адрес федеральных органов исполнительной власти по результатам проверки исполнения федерального бюджета за 2022 год.

Таблица 10

**Основные сведения о предложениях Счетной палаты
согласно Заключению, единиц**

Кому адресовано предложение Счетной палаты	Количество предложений
Правительству Российской Федерации	16
Министерству финансов Российской Федерации	6
Министерству строительства и жилищно-коммунального хозяйства Российской Федерации	9
Министерству экономического развития Российской Федерации совместно с Министерством финансов Российской Федерации	10
Министерству экономического развития Российской Федерации совместно с Министерством финансов Российской Федерации и ответственными исполнителями, соисполнителями и участниками государственных программ (комплексных программ)	8
Федеральному агентству по управлению государственным имуществом	1
Федеральным органам исполнительной власти (в целом)	14
Всего	64

Источник: Заключение, с. 393–401

¹ Соответствующий раздел на официальном сайте Счетной палаты перестал обновляться уже с 2020 года (<https://ach.gov.ru/expertise/>).

² В силу объективных сроков и условий использования данного инструмента аудита.

³ Страница 392 Заключения.

Эти показатели свидетельствуют о достаточно активной позиции Аудитора, направленной на преодоление (профилактику) выявленных недостатков.

В то же время, как это отмечалось и в аналогичной оценке Комитета по заключению Счетной палаты на отчет об исполнении федерального бюджета за 2021 год, значительная часть содержательных выводов, предложений и решений, подготовленных по результатам аудита исполнения федерального бюджета в 2022 году, имеет недостаточно оформленный, конкретный, даже содержательный характер.

Предложение Аудитора Министерству финансов Российской Федерации и Министерству экономического развития Российской Федерации *«продолжить работу по повышению качества формирования и информативности Сводного годового доклада, в том числе включению дополнительных материалов»*¹ с учетом более чем существенных нарушений, недостатков, касающихся всего комплекса государственных программ Российской Федерации, нуждается в поддержке реализации с помощью парламентского контроля.

Там же Счетная палата предлагает *«дополнительно проработать обоснованность определения уровней оценок каждого блока интегральной оценки хода реализации и эффективности госпрограмм в отчетном году»*. Аналогичным образом предлагается рассматривать и предложения вне конкретного контекста, сроков, условий и итоговых результатов их выполнения, включая, например, предложение *«продолжить работу по обеспечению синхронизации сроков формирования фактических данных госпрограмм и мероприятий (результатов) со сроками подготовки уточненных годовых отчетов»*, *«принять меры по достижению показателей и выполнению мероприятий (результатов) госпрограмм»*, *«принять меры по обеспечению соблюдения законодательства Российской Федерации при размещении заказов на поставку товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных нужд»* и так далее. Комитет считает, что данные инициативы также требуют серьезного внимания.

Счетная палата указывает, что более точные, детальные предложения инициативы определены и в иных частях Заключения², что позволяет их использование в виде перечня соответствующих рекомендаций (предложений и инициатив).

Комитет считает возможным предположить, что позиция Счетной палаты может быть более продуктивно выражена в виде определенных выводов, предложений, инициатив. В противном случае даже интуитивно понятный тезис может стать неопределенным с точки зрения его реального содержания и, соответственно, возможностей организации парламентского контроля, как, например, это продемонстрировано на странице 395 Заключения в виде предложения *«рассмотреть вопрос об утверждении порядка определения и применения значений допустимых (возможных) отклонений от значений показателей качества и (или) объема государственной услуги (работы), установленных в государственном задании на оказание государственных услуг...»*. То же (как ранее было указано) вполне справедливо и в отношении позиции Счетной палаты относительно «налоговых расходов», которая сконцентрирована в отношении именно последствий и учета принятия подобных решений в части государственных программ Российской Федерации, но не самой процедуры подготовки, обсуждения и оценки итогов решений корректировки законодательства Российской Федерации о налогах и сборах.

Предложение же Счетной палаты в части Министерства финансов Российской Федерации по учету соответствующих объемов временно свободных средств на депозитах и счетах в кредитных организациях при формировании расходов, напротив, заслуживает тщательного рассмотрения, которое выходит за пределы Заключения.

¹ Страница 397 Заключения.

² В отношении оценки эффективности государственных программ Российской Федерации в первую очередь.

Исходя из позиций настоящего Доклада, Комитет полагает целесообразным определить более точные требования к составу, условиям формирования предложений и инициатив Счетной палаты по результатам рассмотрения годовой бюджетной отчетности, в том числе с целью повышения возможностей их реализации в рамках парламентского контроля.

13. Согласно выписке из протокола заседания Совета Государственной Думы от 26.06.2023 г. № 112 комитеты Государственной Думы при рассмотрении проекта федерального закона об исполнении федерального бюджета за 2022 год представили отдельные сведения в части оценки эффективности использования субъектами Российской Федерации бюджетных средств, выделенных на реализацию государственных программ Российской Федерации, в том числе в рамках отдельных писем (решений).

В частности, ряд комитетов Государственной Думы сообщил об отсутствии в пределах их компетенции вопросов межбюджетных трансфертов бюджетам субъектов Российской Федерации из федерального бюджета, поскольку в соответствующих государственных программах Российской Федерации не предусматриваются указанные трансферты¹.

В иных случаях сделаны, напротив, вполне категоричные выводы в отношении эффективности использования соответствующих ресурсов. Например, согласно позиции Комитета Государственной Думы по развитию Дальнего Востока и Арктики по проекту федерального закона № 379361-8 «Об исполнении федерального бюджета за 2022 год» изначальная цель предоставления субсидии в рамках государственной программы «Социально-экономическое развитие Арктической зоны Российской Федерации» не достигнута².

Значительная часть соответствующих вопросов была разрешена либо в рамках стандартных, ежегодно используемых методов и подходов к рассмотрению бюджетной отчетности, как с точки зрения государственных программ Российской Федерации, так и вопросов об использовании межбюджетных трансфертов из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации.

Так, например, ряд комитетов Государственной Думы в соответствующих заключениях (решениях, письмах) выразили позицию в отношении соответствующих государственных программ Российской Федерации вне специального рассмотрения вопроса об эффективности соответствующих элементов межбюджетного регулирования.

Аналогичным образом в Заключении не содержится специальных (автономных) разделов или позиций, связанных непосредственно с оценкой субсидий в части их использования субъектами Российской Федерации по отдельным государственным программам Российской Федерации.

По мнению Комитета, данный вопрос требует дополнительной регламентации, определения конкретных методологических подходов, форм, условий оценки в будущих периодах.

¹ См., например, письмо Комитета Государственной Думы по финансовому рынку от 30.06.2023 г. № вн3.24-15/950.

² Письмо Комитета Государственной Думы по развитию Дальнего Востока и Арктики от 30.06.2023 г. № вн3.20-14/399.

Заключение Комитета Государственной Думы по контролю по проекту федерального закона № 201614-8 «О федеральном бюджете на 2023 год и на плановый период 2024 и 2025 годов»

Комитет Государственной Думы по контролю рассмотрел проект федерального закона № 201614-8 «О федеральном бюджете на 2023 год и на плановый период 2024 и 2025 годов», внесенный Правительством Российской Федерации в Государственную Думу 28 сентября 2022 года.

1. Рассмотрение проекта федерального закона № 201614-8 «О федеральном бюджете на 2023 год и на плановый период 2024 и 2025 годов», внесенного Правительством Российской Федерации (далее – Законопроект), осуществлялось с учетом решений Комитета Государственной Думы по контролю (далее – Комитет), утвержденных в отношении проекта федерального бюджета на 2022 год и на плановый период 2023 и 2024 годов, отчета об исполнении федерального бюджета за 2021 год, заключений (докладов) по соответствующим материалам Счетной палаты Российской Федерации, а также иным результатам проведения контрольных и экспертно-аналитических мероприятий Счетной палаты Российской Федерации, проанализированных Комитетом, в том числе во исполнение поручений Государственной Думы и в рамках подготовки к проведению «правительственных часов».

2. Комитет подтверждает соответствие Законопроекта основным требованиям Бюджетного кодекса Российской Федерации (статья 192)¹.

При этом согласно письму Правительства Российской Федерации от 28 сентября 2022 года № 11209п-П13 (с приложением на 7 132 листах), помимо «стандартных» законодательных инициатив, вносимых одновременно с проектом федерального закона о федеральном бюджете на очередной финансовый год и плановый период, представлены и дополнительные проекты федеральных законов, непосредственно обусловленных и необходимых для реализации концепции и отдельных положений Законопроекта, хотя и не предусмотренных соответствующими нормами Бюджетного кодекса Российской Федерации, в том числе:

– «О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации, приостановлении действия отдельных положений Бюджетного кодекса Российской Федерации и об установлении особенностей исполнения бюджетов бюджетной системы Российской Федерации в 2023 году»;

– «Об универсальном пособии гражданам, имеющим детей, и беременным женщинам»;

– «О внесении изменений в часть вторую Налогового кодекса Российской Федерации и статью 2 Федерального закона «О внесении изменений в части первую и вторую Налогового кодекса Российской Федерации и статьи 18 и 19 Федерального закона «О проведении эксперимента по установлению специального налогового режима «Автоматизированная упрощенная система налогообложения»».

Следует отметить, что указанные выше законопроекты решают не столько вопросы реализации налогово-бюджетной политики, межбюджетного регулирования, сколько устанавливают сами правила для ее (политики) реализации.

¹ Следует при этом указать, что изменение установленного статьей 192 Бюджетного кодекса Российской Федерации срока внесения проекта федерального бюджета в Государственную Думу (15 сентября) было определено только Федеральным законом от 24.09.2022 г. № 266-ФЗ, вплоть до вступления в силу которого действовали именно сроки внесения проекта бюджета – до 15 сентября 2022 года.

Исходя из этого, отчасти меняется последовательность решений при работе над Законопроектом, когда сначала должны утверждаться правила, методологические параметры, регламент и ограничения, по результатам чего формируется уже непосредственно сам проект федерального бюджета на очередной финансовый год и плановый период.

3. Внесенный Законопроект соответствует требованиям статьи 192 Бюджетного кодекса Российской Федерации, в том числе с точки зрения состава материалов и документов, представляемых одновременно с проектом федерального бюджета.

Следует обратить внимание на вопрос, ранее отмеченный и в заключении Счетной палаты Российской Федерации на проект федерального бюджета на 2022–2024 годы, касающийся сроков внесения Правительством Российской Федерации распределения значительной части межбюджетных трансфертов из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации.

Комитет считает важным отметить, что дотации на выравнивание бюджетной обеспеченности выполняют исключительную роль в межбюджетном регулировании, компенсируя объективный дефицит финансовых ресурсов в субъектах Российской Федерации с относительно низким уровнем налогового потенциала (бюджетной обеспеченности). То есть только при условии своевременного получения данной финансовой помощи соответствующие субъекты Российской Федерации могут реализовывать свои основные полномочия.

4. Комитет считает важным обратить внимание на проект федерального закона № 201622-8 «О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации, приостановлении действия отдельных положений Бюджетного кодекса Российской Федерации и об установлении особенностей исполнения бюджетов бюджетной системы Российской Федерации в 2023 году».

Так, одним из элементов этого проекта федерального закона является отмена нормы об обязательном внесении одновременно с проектом федерального бюджета на очередной финансовый год и плановый период бюджетного прогноза (изменения бюджетного прогноза). Это решение обосновывается, согласно пояснительной записке к указанным поправкам в Бюджетный кодекс Российской Федерации, в том числе следующими тезисами: *«параллельная подготовка проекта закона (решения) о бюджете на очередной финансовый год и плановый период и бюджетного прогноза приводит»*¹ к:

- практике направления в законодательный орган утвержденного бюджетного прогноза, подготовленного на основе принятого закона (решения) о бюджете, и дублированию информации в составе справочных материалов с документами, уже имеющимися в открытом доступе, размещенными в правовых системах;

- различным избыточным практикам на региональном (муниципальном) уровнях, при которых формирование бюджетного прогноза осуществляется до утверждения закона (решения) о бюджете на основании данных, подвергающихся значительному пересмотру в ходе принятия закона (решения) о бюджете, необоснованным трудозатратам и недостаточному качеству долгосрочного бюджетного планирования.

Однако, по мнению Комитета, данные аргументы нуждаются в дополнительном пояснении.

5. Законопроект сформирован на основе *«базового варианта прогноза социально-экономического развития Российской Федерации на 2023 год и на плановый период 2024 и 2025 годов»* (стр. 24 пояснительной записки к Законопроекту). Там же (на странице 87 пояснительной записки) указано, что *«бюджетные ассигнования на 2025 год сформированы на основе показателей бюджетного прогноза на 2025 год в соответствии с детализированной оценкой расходов федерального бюджета перспективного*

¹ Страница 2 пояснительной записки к проекту федерального закона № 201622-8.

финансового плана, сформированного в государственной интегрированной системе управления общественными финансами «Электронный бюджет».

Таблица 1

Основные макроэкономические показатели на 2023–2025 годы

Показатели	2023	2024	2025
Валовый внутренний продукт, %			
базовый вариант (Минэкономразвития России)	-0,8	2,6	2,6
консервативный вариант (Минэкономразвития России)	-2,5	2,3	2,6
<i>базовый сценарий (Банк России)</i>	<i>(-4,0) – (-1,0)</i>	<i>1,5–2,5</i>	<i>1,5–2,5</i>
<i>ускоренная адаптация (Банк России)</i>	<i>(-2,0) – (+1,0)</i>	<i>2,5–3,5</i>	<i>2,0–3,0</i>
<i>глобальный кризис (Банк России)</i>	<i>(-8,5) – (-5,5)</i>	<i>(-3,0) – (-2,0)</i>	<i>0,0–1,0</i>
Цена на нефть марки «Юралс», долларов США за баррель			
базовый вариант (Минэкономразвития России)	70,1	67,5	65,0
консервативный вариант (Минэкономразвития России)	67,5	62,9	60,3
<i>базовый сценарий (Банк России)</i>	<i>70</i>	<i>60</i>	<i>55</i>
<i>ускоренная адаптация (Банк России)</i>	<i>70</i>	<i>60</i>	<i>55</i>
<i>глобальный кризис (Банк России)</i>	<i>35</i>	<i>35</i>	<i>40</i>
Индекс потребительских цен, %			
базовый вариант (Минэкономразвития России)	5,5	4,0	4,0
консервативный вариант (Минэкономразвития России)	4,8	3,8	4,0
<i>базовый сценарий (Банк России)</i>	<i>5,0–7,0</i>	<i>4,0</i>	<i>4,0</i>
<i>ускоренная адаптация (Банк России)</i>	<i>3,5–5,5</i>	<i>4,0</i>	<i>4,0</i>
<i>глобальный кризис (Банк России)</i>	<i>13,0–16,0</i>	<i>8,0–9,0</i>	<i>4,0</i>
Инвестиции в основной капитал, %			
базовый вариант (Минэкономразвития России)	-1,0	3,9	3,7
консервативный вариант (Минэкономразвития России)	-2,9	2,9	3,4
Реальные располагаемые денежные доходы населения, %			
базовый вариант (Минэкономразвития России)	1,6	2,8	2,5
консервативный вариант (Минэкономразвития России)	0,7	2,0	2,3

Источник: Прогноз социально-экономического развития Российской Федерации на 2023 год и на плановый период 2024 и 2025 годов, проект Основных направлений единой государственной денежно-кредитной политики на 2023 год и период 2024 и 2025 годов

Так, Банк России, например, как и в 2021 году, рассматривает большее количество вариантов и оснований для оценки различного развития событий, предлагая для этого соответствующие решения, обеспечивающие достижение целей его деятельности (в первую очередь – значение ключевой ставки).

Минэкономразвития России ограничивается только двумя вариантами – консервативным и базовым, при том, что основная разница между ними заключается

во внешнеэкономических факторах, в то время как Банк России (в рамках сценария «ускоренная адаптация») учитывает в том числе возможности активного влияния государственной политики и экономических субъектов на состояние экономики, что определяет существенную разницу в подходах и степени проработки вопроса о прогнозировании основных макроэкономических параметров.

Комитет считает важным указать, что, учитывая в том числе и опыт прошлых периодов, вопрос о подготовке предложений по совершенствованию порядка разработки прогнозов социально-экономического развития Российской Федерации был включен в План мероприятий («дорожную карту») Счетной 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 отчете о работе Счетной палаты Российской Федерации в 2021 году» (со сроком – сентябрь 2022 года).

Целесообразно также указать, что Счетная палата Российской Федерации уже выступила с официальной позицией относительно прогноза социально-экономического развития Российской Федерации на 2023–2025 годы, в том числе в части возможных рисков «завышения» отдельных показателей по экспорту нефти и нефтепродуктов, объемов импорта в условиях ограничений поставок импортных комплектующих и товаров инвестиционного назначения¹.

6. Основные характеристики федерального бюджета, предлагаемые к утверждению в первом чтении Законопроекта, существенно изменились по сравнению с прошлогодним основным финансовым документом, в первую очередь в отношении сбалансированности федерального бюджета.

Таблица 2

Базовые показатели проекта федерального бюджета на 2023 год и на плановый период 2024 и 2025 годов, млрд рублей

Показатель	2021 год (отчет)	2022 год (оценка)	2023 год			2024 год			2025 год (Законопроект)
			закон № 390-ФЗ ²	законопроект	разница	закон № 390-ФЗ	законопроект	разница	
Доходы, всего	25 286,4	27 693,1	5 540,2	6 130,3	90,1	5 831,8	7 239,8	408,0	27 979,4
% к ВВП	19,3	19,0	18,0	17,4	-0,6	17,0	17,1	0,1	16,4
Расходы, всего	24 762,1	29 006,2	5 241,1	29 055,6	3 814,5	26 354,4	29 432,5	3 078,1	29 243,7
% к ВВП	18,9	19,9	17,8	19,4	1,6	17,4	18,4	1,0	17,1
Дефицит (-) / Профицит (+)	524,3	-1 313,1	299,1	-2 925,3	-3 224,4	-522,6	-2 192,6	-1 670,0	-1 264,3
% к ВВП	0,4	0,9	0,2	2,0	1,8	0,3	1,4	1,1	0,7
Объем гос. долга России, всего	20 921,9	23 407,4	28 765,1	25 368,6	-3 396,5	31 939,7	27 679,0	-4 260,7	29 939,5
% к ВВП	16,0	16,0	20,3	16,9	-3,4	21,1	17,3	-3,8	17,5

Источник: пояснительная записка к Законопроекту

¹ <https://ach.gov.ru/news/dmitriy-zaytsev-blagopriyatnyy-investklimat>.

² Здесь и далее – Федеральный закон от 06.12.2021 г. № 390-ФЗ «О федеральном бюджете на 2022 год и на плановый период 2023 и 2024 годов».

Так, только за период 2023–2024 годов расходы федерального бюджета увеличены относительно показателей, утвержденных Федеральным законом № 390-ФЗ, на 6 892,6 млрд рублей. При этом данное решение сопровождается достаточно высокой неопределенностью в отношении доходов федерального бюджета и других бюджетов бюджетной системы Российской Федерации, что в том числе отмечено Счетной палатой Российской Федерации относительно прогноза социально-экономического развития Российской Федерации на 2023 год и на плановый период 2024 и 2025 годов.

В значительной мере увеличение разницы между ранее прогнозировавшимися доходами и расходами федерального бюджета (дефицит) обеспечивается за счет использования средств Фонда национального благосостояния, что ранее рассматривалось Банком России в качестве значимого фактора неопределенности с точки зрения влияния на инфляцию.

Таблица 3

**Показатели Фонда национального благосостояния
на 2023–2025 годы, млрд рублей**

Показатель	2023 год		2024 год		2025 год
	Закон № 390-ФЗ	Законопроект	Закон № 390-ФЗ	Законопроект	Законопроект
Объем ФНБ на начало года	16 477,9	8 987,4	20 102,8	6 252,9	5 947,2
Объем ФНБ на конец года	20 102,8	6 252,9	23 267,4	5 947,2	6 644,3
Объем средств ФНБ, размещенных на счетах в Банке России	14 603,8	2 593,6	17 782,9	2 300,9	3 026,8
Объем средств ФНБ, размещенных в иные (помимо счетов в Банке России) финансовые активы	5 499,0	3 659,4	5 484,4	3 646,3	3 617,4

Источник: пояснительная записка к Законопроекту

Как видно из таблицы, в соответствии с Законопроектом накопленный в предшествующие периоды объем Фонда национального благосостояния существенно сокращается в рамках планового периода, что в том числе обуславливается и особенностями исполнения бюджета в текущем, 2022 году.

Аналогичным образом необходимо обратить внимание на относительное и абсолютное сокращение государственного долга Российской Федерации, что, с одной стороны, является положительным явлением и повышает устойчивость бюджетной системы с точки зрения уровня долговой нагрузки, особенно низких объемов внешних долговых обязательств. С другой стороны, государственные ценные бумаги являются весьма существенным фактором, воздействующим на финансовый рынок, пользуются спросом у множества хозяйствующих субъектов и также воздействуют на инфляционные ожидания, служат ориентиром для процентных ставок кредитных организаций и так далее. Вследствие этого частичное сокращение масштабов привлечения финансовых ресурсов для финансирования дефицита федерального бюджета заслуживает отдельного обсуждения, в том числе в рамках работы Государственной Думы над проектом Основных направлений

единой государственной денежно-кредитной политики на 2023 год и период 2024 и 2025 годов.

7. Объемы и структура доходов федерального бюджета на 2023, 2024 и 2025 годы в соответствии с Законопроектом претерпели существенные изменения вследствие значительного изменения внешних и иных факторов.

Таблица 4

**Прогноз доходов федерального бюджета
на 2023–2025 годы, млрд рублей**

	2022 год	2023 год		2024 год		2025 год	
	Оценка	Прогноз ¹	Изменение за год	Прогноз	Изменение за год	Прогноз	Изменение за год
Доходы, всего	27 693,1	26 130,3	-1 562,9	27 239,8	1 109,5	27 979,4	739,6
<i>в том числе:</i>							
Нефтегазовые доходы	11 666,2	8 939,0	-2 727,2	8 656,3	-282,7	8 488,5	-167,8
<i>из них базовые нефтегазовые доходы</i>	<i>6 145,0</i>	<i>8 000,0</i>	<i>1 855,0</i>	<i>8 000,0</i>	<i>0,0</i>	<i>8 000,0</i>	<i>0,0</i>
Ненефтегазовые доходы	16 027,0	17 191,3	1 164,3	18 583,5	1 392,2	19 490,9	907,4
Оборотные налоги и сборы	11 233,7	12 409,5	1 175,8	13 280,9	871,4	14 242,2	961,3
Связанные с внутренним производством:	7 363,9	8 076,9	713,0	8 547,0	470,1	9 219,5	672,5
НДС внутренний	6 264,5	6 968,0	703,5	7 460,4	492,4	8 075,5	615,0
Акцизы внутренние	1 099,3	1 108,9	9,6	1 086,6	-22,2	1 144,1	57,4
Связанные с импортом:	3 869,8	4 332,6	462,8	4 733,8	401,3	5 022,7	288,9
<i>в % к ВВП</i>	<i>2,6</i>	<i>2,9</i>	<i>0,3</i>	<i>3,0</i>	<i>0,1</i>	<i>2,9</i>	<i>-0,1</i>
НДС ввозной	3 159,3	3 449,0	289,7	3 747,6	298,6	3 972,9	225,3
Акцизы ввозные	100,8	137,4	36,6	145,0	7,6	153,0	8,0
Ввозные пошлины	609,8	746,2	136,4	841,2	95,0	896,8	55,5
Налоги на прибыль/доходы	1 705,0	1 786,0	81,0	2 089,9	303,9	2 250,8	160,9
Налог на прибыль	1 564,2	1 632,6	68,4	1 822,7	190,1	1 968,8	146,1
НДФЛ	140,8	153,4	12,6	267,2	113,8	282,1	14,9
Прочее	3 088,3	2 995,8	-92,5	3 212,7	216,9	2 997,9	-214,8

Источник: пояснительная записка к Законопроекту

Согласно материалам, представленным в составе Законопроекта, на основе которых была сформирована данная таблица, при общем сокращении объемов доходов федерального бюджета относительно показателей Федерального закона № 390-ФЗ динамика по основным поступлениям достаточно противоречива.

¹ Отдельные виды доходов федерального бюджета утверждаются в составе Законопроекта, несмотря на то, что часть из таких поступлений являются «окрашенными», то есть подлежат направлению на финансовое обеспечение отдельных мероприятий, проектов.

Так, при сокращении нефтегазовых доходов¹ значительная часть увеличения иных доходов обуславливается приростом поступлений по «оборотным налогам», что может быть связано, в первую очередь, с ощутимым ростом цен на товары, работы и услуги в 2022 году.

При этом ни в 2023 году, ни в плановом периоде не ожидается существенного прироста по налогу на прибыль организаций и налогу на доходы физических лиц, непосредственно отражающих уровень экономической активности, что, с учетом показателей прогноза социально-экономического развития Российской Федерации на 2023 год и на плановый период 2024 и 2025 годов, может потребовать дополнительного обоснования.

Комитет, поддерживая мнение Счетной палаты Российской Федерации, выраженное в соответствующих заключениях на проекты федеральных законов о федеральных бюджетах отчетных периодов, также отмечает ежегодный рост обоснованности и качества методологического обеспечения прогнозирования доходов.

Следует отметить и заслуживающие дополнительного объяснения тезисы по отдельным видам доходов федерального бюджета. Так, например, на странице 54 пояснительной записки к Законопроекту (таблица «Факторный анализ изменения доходов федерального бюджета в 2023–2025 годах») указывается, что в 2023 году за счет «повышения собираемости и улучшения администрирования акциза на табак» в федеральный бюджет дополнительно поступит 100 000,0 млн рублей. Однако иных пояснений, обоснований, расчетов для искомой (и вовсе не малой) величины «дополнительных» поступлений в доходы федерального бюджета в составе Законопроекта не обнаружено. Кроме того, сама величина ожидаемых поступлений позволяет оценить ее не как полученную расчетным путем (с учетом, например, количества соответствующих подакцизных товаров, их динамики, мероприятий по повышению собираемости акцизов), а как установленную в достаточно произвольном порядке.

То же справедливо и в отношении, например, прогнозов поступления акциза на сахаросодержащие напитки (ожидаемый прирост доходов федерального бюджета должен составить 25,0 млрд рублей²) и иные виды доходов.

8. Комитет констатирует существенное увеличение расходов федерального бюджета в соответствии с Законопроектом, что отчасти обусловлено как отмеченным ростом цен на товары, работы и услуги в первом полугодии 2022 года, так и необходимостью решения иных первоочередных задач.

Таблица 5

Сведения о расходах федерального бюджета по разделам функциональной классификации, млрд рублей

	2022 год (оценка)	2023 год	2024 год	2025 год
Всего	27 614,1	29 055,6	29 432,5	29 243,7
<i>из них: условно утвержденные расходы</i>	<i>0,0</i>	<i>0,0</i>	<i>735,8</i>	<i>1 462,2</i>
Общегосударственные вопросы	2 628,6	1 994,4	1 993,1	1 834,5
<i>Обеспечение деятельности финансовых, налоговых и таможенных органов и органов финансового (финансово-бюджетного) надзора</i>	<i>382,5</i>	<i>316,6</i>	<i>320,2</i>	<i>344,8</i>

¹ Следует отметить при этом, что после решения стран ОПЕК о сокращении добычи нефти данные риски, возможно, заслуживают переоценки (https://www.rbc.ru/business/05/10/2022/633d82cf9a79471395eec0e2?from=column_1).

² Страница 54 пояснительной записки к Законопроекту.

	2022 год (оценка)	2023 год	2024 год	2025 год
Национальная оборона	4 678,7	4 981,6	4 648,8	4 208,4
Национальная безопасность и правоохранительная деятельность	2 788,4	4 417,1	4 332,1	4 344,2
Национальная экономика	4 317,5	3 519,1	3 560,0	3 596,3
Жилищно-коммунальное хозяйство	645,4	604,9	513,9	320,0
Охрана окружающей среды	355,1	342,1	318,1	262,0
Образование	1 319,2	1 369,8	1 405,5	1 211,2
Культура, кинематография	204,6	196,1	203,6	171,1
Здравоохранение	1 533,0	1 469,4	1 493,2	1 510,3
Социальная политика	6 453,3	7 343,1	7 299,4	7 152,8
Физическая культура и спорт	89,5	68,0	62,2	53,8
Средства массовой информации	128,2	118,0	108,7	109,1
Обслуживание государственного (муниципального) долга	1 403,4	1 519,3	1 625,2	1 878,3
Межбюджетные трансферты общего характера бюджетам бюджетной системы Российской Федерации	1 069,2	1 112,6	1 132,8	1 129,4

Источник: приложение 11 к пояснительной записке к Законопроекту

Наибольшее относительное и абсолютное увеличение расходов федерального бюджета по сравнению с ожидаемыми показателями 2022 года, а также показателями Федерального закона № 390-ФЗ, приходится – по объективным причинам – на разделы «Национальная оборона», «Национальная безопасность и правоохранительная деятельность», «Социальная политики».

При этом отдельные направления расходов федерального бюджета, по мнению Комитета, представляются нуждающимися в дополнительных пояснениях.

Например, нельзя не учесть существенное сокращение расходов на реализацию национального проекта «Экология». Согласно пояснительной записке к Законопроекту размер финансовых ресурсов, направляемых на федеральный проект «Сохранение озера Байкал» сокращается в 2023 году (относительно показателей, утвержденных Федеральным законом № 390-ФЗ) на 1/4, федеральный проект «Оздоровление Волги» – на 26,6 процентов, федеральный проект «Комплексная система обращения с твердыми коммунальными отходами» – почти в два раза.

Также, исходя из позиции Счетной палаты Российской Федерации в отношении необходимости повышения доли нецелевых межбюджетных трансфертов, предоставляемых бюджетам субъектов Российской Федерации из федерального бюджета, Комитет не может констатировать существенное улучшение ситуации в этой сфере.

9. Комитет в рамках имеющихся полномочий рассмотрел «непрограммные» расходы проекта федерального бюджета на 2023 год и на плановый период 2024 и 2025 годов, учтенные в Законопроекте.

**«Непрограммные» расходы федерального бюджета
на 2023–2025 годы, млрд рублей**

Показатель	2022 год (оценка)	2023 год		2024 год		2025 год
		Закон № 390-ФЗ	Законопроект	Закон № 390-ФЗ	Законопроект	Законопроект
ВСЕГО «непрограммных» расходов	4908,7	5245,3	8411,2	5187,5	7822,4	7480,4
<i>из них:</i>	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Развитие пенсионной системы Российской Федерации	3164,2	3223,1	3509,1	3189,7	3454,4	3204,9
Президент России и его Администрация	19,9	15,0	19,1	15,5	20,0	20,6
Председатель Правительства Российской Федерации и его заместители, Аппарат Правительства Российской Федерации	9,1	8,9	9,3	9,2	9,8	10,1
Следственный комитет Российской Федерации	51,0	53,4	53,7	58,0	58,9	60,9
Обеспечение деятельности отдельных федеральных государственных органов	118,9	82,3	82,3	64,1	74,0	70,0
Государственная судебная власть	264,3	238,1	243,5	246,1	254,0	270,6
Прокуратура Российской Федерации	95,1	94,9	99,1	103,3	108,6	112,2
Уполномоченный по правам человека в Российской Федерации	0,9	0,5	0,9	0,5	0,9	1,0
Счетная палата Российской Федерации	4,9	5,0	5,2	5,2	5,3	5,4
Центральная избирательная комиссия Российской Федерации	6,5	37,3	37,9	4,2	4,9	5,0
Совет Федерации Федерального Собрания Российской Федерации	7,1	6,8	7,5	7,0	7,8	8,1
Государственная Дума Федерального Собрания Российской Федерации	13,4	12,8	14,0	13,2	14,5	15,0
Доставка государственной корреспонденции	4,3	4,4	4,6	4,7	5,0	5,2
Реализация функций иных федеральных органов государственной власти	347,2	700,1	744,4	617,8	921,1	1306,5

Источник: пояснительная записка к Законопроекту

На основе имеющихся данных и материалов, представленных в составе Законопроекта, не представляется возможным определить с достаточной точностью причины и ожидаемые последствия изменения объемов соответствующих финансовых ресурсов, направляемых на отдельные «непрограммные» мероприятия.

Комитет с удовлетворением отмечает увеличение расходов на деятельность Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации, о необходимости которого – с учетом значительного вклада данного института государственной политики в совершенствование правоприменительной практики – Комитет заявлял в рамках работы над отчетом о деятельности Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации в 2021 году.

Сведения о ходе разработки и предполагаемых сроках принятия нормативных правовых актов, разработка и принятие которых предусмотрены федеральным законом о федеральном бюджете на 2022 год и на плановый период 2023 и 2024 годов по состоянию на конец 2021 года¹

Структурная единица федерального закона, предусматривающего разработку и принятие акта	Вид акта	Предполагаемое наименование проекта акта	Поручение о разработке проекта акта	Срок исполнения поручения Правительством Российской Федерации	Ответственный федеральный орган исполнительной власти	Предполагаемый срок принятия акта
Статья 6, часть 9	Постановление Правительства Российской Федерации	«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
Статья 10, часть 1	Постановление Правительства Российской Федерации	«Об утверждении Правил предоставления и распределения субсидий из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации в целях софинансирования 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
Статья 6, часть 9	Постановление Правительства Российской Федерации	«Об утверждении Правил предоставления субсидий из федерального бюджета на создание космических аппаратов для высокоэллиптической 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

¹ Без учета «подзаконных актов», не утвержденных по состоянию на конец 2021 года, предусмотренных федеральными законами о бюджетах государственных внебюджетных фондов на 2022–2024 гг.

Статья 6, часть 9	Постановление Правительства Российской Федерации	«Об утверждении Правил предоставления из федерального бюджета субсидии на возмещение фактически понесенных 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. № ДП-П39-1763	31.03.2022	Минцифры России	15.04.2022
Статья 6, часть 9	Постановление Правительства Российской Федерации	«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
Статья 10, часть 1	Постановление Правительства Российской Федерации	«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 59 плана-графика; от 29.12.2021 г. № ДП-П11-19674	19.12.2021	Минсельхоз России	31.03.2022
Статья 10, часть 1	Постановление Правительства Российской Федерации	«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. № ДП-П11-19674	19.12.2021	Минсельхоз России	31.03.2022
Статья 10, часть 1	Постановление Правительства Российской Федерации	«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. № ДП-П11-19674	19.12.2021	Минсельхоз России	31.03.2022
Статья 9, часть 1	Постановление Правительства Российской Федерации	«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
Статья 9, часть 1	Постановление Правительства Российской Федерации	«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

Статья 6, часть 9	Постановление Правительства Российской Федерации	«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
Статья 6, часть 9	Постановление Правительства Российской Федерации	«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
Статья 10, часть 1	Постановление Правительства Российской Федерации	«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
Статья 6, часть 4	Постановление Правительства Российской Федерации	«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
Статья 1, часть 1	Постановление Правительства Российской Федерации	«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
Статья 10, часть 1	Постановление Правительства Российской Федерации	«О распределении иных межбюджетных трансфертов, предоставляемых в 2022 году из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации в целях финансирования расходов 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

Статья 10, часть 1	Постановление Правительства Российской Федерации	«Об утверждении Правил предоставления субсидий 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
Статья 10, часть 1	Постановление Правительства Российской Федерации	«Об утверждении Правил предоставления субсидий из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации на обустройство пляжей на морских побережьях и пресных водоемах, формирование локальных точек притяжения в деревнях, селах, 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
Статья 10, часть 1	Постановление Правительства Российской Федерации	«Об утверждении Правил предоставления субсидий из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации на осуществление грантовой поддержки общественных инициатив, направленных на создание модульных некапитальных средств размещения (кемпинги и автокемпинги)»	от 25.10.2021 г. № 11369п-П13 пункт 113 плана-графика	19.12.2021	Ростуризм	31.12.2021
Статья 10, часть 1	Постановление Правительства Российской Федерации	«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
Статья 6, часть 4	Постановление Правительства Российской Федерации	«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	Минбороны России	15.10.2022

Источник: информация Правительства Российской Федерации, предоставленная во исполнение требований статьи 6 Федерального закона «О парламентском контроле», по итогам IV квартала 2021 года

Однако аналогичного увеличения расходов в отношении Счетной палаты Российской Федерации в соответствии с Законопроектом отмечать не приходится. При этом при рассмотрении Годового отчета о работе Счетной палаты Российской Федерации за 2021 год все фракции Государственной Думы без исключения отметили высокую эффективность и результативность работы главного аудитора.

Комитет также в рамках постоянного сотрудничества и взаимодействия со Счетной палатой Российской Федерации отмечает объективно возрастающий объем работ и задач, выполняемых этим институтом, в том числе в отношении развития методологии оценки эффективности государственных программ Российской Федерации, совершенствования и активного использования рекомендаций Счетной палаты Российской Федерации, участия в деятельности международных организаций финансового контроля и общего повышения качества работы.

Исходя из этого, представляется необходимым совместно со Счетной палатой Российской Федерации проработать вопрос о целесообразности увеличения расходов исходя из объективного роста объемов и требований к качеству выполняемых работ.

10. Законопроект, как и ранее рассмотренные проекты федеральных законов о федеральном бюджете на очередной финансовый год и плановый период, подразумевает разработку и утверждение целого ряда нормативных правовых актов Правительства Российской Федерации и иных федеральных органов исполнительной власти.

При этом, как показала оценка информации Правительства Российской Федерации, представляемая ежеквартально в соответствии со статьей 6 Федерального закона «О парламентском контроле», формирование перечня соответствующих «подзаконных актов», их подготовка и последующее применение нуждаются в совершенствовании.

Комитет отмечает, что несоблюдение, перенос сроков разработки необходимых для реализации Законопроекта «подзаконных актов» оказывает непосредственное влияние на общую эффективность реализации налогово-бюджетной политики в плановом периоде, исходя из чего считает необходимым при рассмотрении данного проекта федерального закона во втором и третьем чтениях обеспечить рассмотрение конкретных сроков подготовки необходимых решений федеральных органов исполнительной власти. Кроме этого, представляется целесообразным обсуждение профильными комитетами Государственной Думы информации о ходе подготовки и утверждения таких нормативных актов.

Учитывая изложенное, Комитет Государственной Думы по контролю поддерживает принятие проекта федерального закона № 201614-8 «О федеральном бюджете на 2023 год и на плановый период 2024 и 2025 годов», внесенного Правительством Российской Федерации, в первом чтении.

Заключение
Комитета Государственной Думы по контролю
по проекту федерального закона № 379361-8
«Об исполнении федерального бюджета за 2022 год»
(внесен Правительством Российской Федерации)

Комитет Государственной Думы по контролю рассмотрел проект федерального закона № 379361-8 «Об исполнении федерального бюджета за 2022 год», внесенный Правительством Российской Федерации.

1. Проект федерального закона № 379361-8 «Об исполнении федерального бюджета за 2022 год» (далее – Отчет 2022) был внесен Правительством Российской Федерации в Государственную Думу 13 июня 2023 года, что соответствует требованиям статьи 264¹⁰ Бюджетного кодекса Российской Федерации «Представление годового отчета об исполнении федерального бюджета в Государственную Думу»¹.

Состав представленных одновременно с Отчетом 2022 материалов соответствует установленным Бюджетным кодексом Российской Федерации требованиям.

Вместе с тем в прошлом году проект федерального закона № 132287-8 «Об исполнении федерального бюджета за 2021 год» был направлен Правительством Российской Федерации в Государственную Думу в существенно более ранние сроки (27 мая 2022 года).

При этом, как и в прошлом году, заключения Счетной палаты Российской Федерации по главным распорядителям бюджетных средств представлены в Государственную Думу, а оперативный доклад об исполнении федерального бюджета за 2022 год (с основными выводами и результатами анализа, в том числе по консолидированным бюджетам субъектов Российской Федерации) был опубликован на официальном сайте Счетной палаты Российской Федерации 28 марта 2023 года² (далее – Оперативный доклад 2022).

Согласно решению Совета Государственной Думы (Протокол от 14.06.2023 г. № 109, пункт 4) отзывы, предложения и замечания по Отчету 2022 должны быть направлены в Комитет Государственной Думы по бюджету и налогам до 30 июня 2023 года, а Заключение Счетной палаты Российской Федерации на годовой отчет об исполнении федерального бюджета за 2022 год подлежит направлению в Комитет Государственной Думы по бюджету и налогам не позднее 27 июня 2023 года.

Таким образом, с формальной точки зрения комитеты Государственной Думы будут в значительной мере ограничены во времени исходя из возможностей использования полного Заключения Счетной палаты Российской Федерации на Отчет 2022.

При этом согласно статье 264¹⁰⁻¹ Бюджетного кодекса Российской Федерации при подготовке заключений по соответствующим разделам, подразделам и государственным программам Российской Федерации профильные комитеты Государственной Думы заслушивают доклады соответствующих федеральных органов исполнительной власти, а также аудиторов Счетной палаты Российской Федерации по соответствующим направлениям, в том числе рассматривают вопросы эффективности использования бюджетных ассигнований и достижения целевых показателей, утвержденных в государственных программах Российской Федерации.

¹ Согласно указанной статье годовой отчет об исполнении федерального бюджета (одновременно с которым представляется проект федерального закона об исполнении федерального бюджета за отчетный финансовый год) представляется Правительством Российской Федерации в Государственную Думу не позднее 15 июня текущего года.

² <https://ach.gov.ru/audit/oper-2022>.

По сложившейся практике, при работе с отчетом об исполнении федерального бюджета решений Совета Государственной Думы об утверждении списка профильных комитетов Государственной Думы, ответственных за рассмотрение государственных программ Российской Федерации, и списка профильных комитетов Государственной Думы, ответственных за рассмотрение отдельных разделов и подразделов расходов федерального бюджета, не принимается. Такие списки утверждаются только при рассмотрении проекта федерального бюджета на очередной финансовый год и плановые периоды¹.

Таким образом, может возникнуть неопределенность распределения ответственности между комитетами при работе над Отчетом 2022.

Данное обстоятельство следует особенно подчеркнуть с учетом ряда поручений руководства Государственной Думы (выписка из протокола заседания № 116 от 13 апреля 2023 года), направленных на развитие парламентского контроля, в том числе в отношении государственных программ Российской Федерации, вопросов межбюджетного регулирования.

2. Согласно пояснительной записке к Отчету 2022, при наличии множества негативных факторов внешнего порядка, влияющих на макроэкономические и иные социально-экономические показатели Российской Федерации, в 2022 году в целом удалось обеспечить стабилизацию ситуации и избежать худших возможных сценариев развития событий. В частности, помимо реализации антикризисного пакета мер государственной поддержки была обеспечена быстрая адаптация экономики к введенным ограничениям.

Это предопределило, соответственно, менее значительные темпы снижения объемов валовой добавленной стоимости в 2022 году по сравнению с оценками более ранних периодов: снижение ВВП зафиксировано на уровне 2,1 процентов (год к году).

Комитет Государственной Думы по контролю (далее – Комитет) также считает исключительно важным итогом 2022 года сохранение низкого уровня безработицы, оставшегося таковым и в истекшем периоде 2023 года, что продемонстрировано далее в таблице.

Таблица 1

Уровень безработицы (по методологии Международной организации труда, лица в возрасте 15 лет и старше), в %

Месяц	2022 год	2023 год
январь	4,4	3,6
февраль	4,1	3,5
март	4,1	3,5
апрель	4,0	
май	3,9	
июнь	3,9	
июль	3,9	
август	3,8	
сентябрь	3,9	
октябрь	3,9	
ноябрь	3,7	
декабрь	3,7	

Источник: Федеральная служба государственной статистики, <https://fedstat.ru/indicator/57341>

¹ Как это было сделано, например, в отношении проекта федерального закона «О федеральном бюджете на 2023 год и на плановый период 2024 и 2025 годов» (<https://sozd.duma.gov.ru/bill/201614-8>).

Следует указать, что приведенные показатели формировались в условиях высокой неопределенности, приостановки или прекращения деятельности значительного количества иностранных компаний.

Аналогичным образом можно охарактеризовать и результаты в отношении динамики потребительских цен, сведения о которых публикуются Федеральной службой государственной статистики.

Таблица 2

**Индексы потребительских цен и тарифов на товары и услуги
(на конец периода, в процентах)**

Показатель	к предыдущему периоду	к декабрю предыдущего года
I квартал	110,0	110,0
II квартал	101,3	111,4
III квартал	99,1	110,5
IV квартал	101,3	111,9

Источник: «Социально-экономическое положение России 2022 год», Федеральная служба государственной статистики, <https://rosstat.gov.ru/storage/mediabank/osn-12-2022.pdf>

Важно подчеркнуть, что в отношении динамики цен на товары и услуги в составе материалов Отчета 2022 представлены достаточно подробно обоснования, действия и последствия проводимой Центральным банком Российской Федерации в этот период политики, включая изменение ключевой ставки, контроль за оттоком капитала, обеспечение необходимого уровня ликвидности финансовой системы, в том числе в условиях существенных изменений курса российского рубля по отношению к основным мировым валютам.

Общий состав основных макроэкономических показателей в 2021 и 2022 годах приведен далее.

Таблица 3

Основные макроэкономические показатели в 2021–2022 гг.

Показатель	2021	2022
Валовой внутренний продукт, млрд рублей	135295,0	153435,2
Валовой внутренний продукт, в % к предыдущему году	5,6	-2Д
ИПЦ, в % к декабрю предыдущего года	8,4	П,9
Инвестиции в основной капитал, в % к предыдущему году	8,6	4,6
Оборот розничной торговли, в % к предыдущему году	7,8	-6,5
Реальные располагаемые денежные доходы населения, в % к предыдущему году	3,2	-1,0
Реальная заработная плата работников организаций, в % к предыдущему году	4,5	-1,0
Уровень общей безработицы (в среднем за месяц), %	4,8	3,9
Средняя цена на нефть марки «Юралс», долл. США за баррель (за год)	69,0	77,5

Источник: пояснительная записка к Отчету 2022

Эти данные свидетельствуют об относительно положительных итогах 2022 года с учетом сроков, объема, количества и характера введенных антироссийских санкций.

Вместе с тем, принимая во внимание предмет настоящего заключения, Комитет считает необходимым отметить, что в пояснительной записке к Отчету 2022 не приводится достаточное количество разъяснений и данных, отражающих состав, финансово-экономическую оценку и последствия действий Правительства Российской Федерации, направленных на содействие социально-экономическому развитию, в том числе в отдельные периоды отчетного года. В представленных материалах в составе основных факторов, определивших формирование итоговых макроэкономических показателей 2022 года, определены в основном именно обстоятельства внешнего характера, что существенно ограничивает возможности для оценки эффективности деятельности исполнительной власти, их планируемые и фактические результаты.

Также Комитет обращает внимание, что при относительно благоприятных результатах завершения 2022 года важнейшие индикаторы уровня жизни населения – доходы и заработная плата – нуждаются в пристальном внимании в рамках бюджетного процесса текущего года и, возможно, выработке дополнительных мер в этом направлении.

3. Формирование и исполнение федерального бюджета и других бюджетов бюджетной системы Российской Федерации, как и в предшествующие годы, осуществлялось в условиях достаточно частных изменений федерального законодательства, определяющих принципы, правила и условия реализации бюджетной, долговой, таможенно-тарифной и налоговой политик.

Только в 2022 году и за истекший период 2023 года в Бюджетный кодекс Российской Федерации были внесены изменения следующими федеральными законами: от 25.02.2022 г. № 22-ФЗ, от 09.03.2022 г. № 53-ФЗ, от 14.03.2022 г. № 54-ФЗ, от 26.03.2022 г. № 65-ФЗ, от 16.04.2022 г. № 101-ФЗ, от 16.04.2022 г. № 102-ФЗ, от 28.05.2022 г. № 146-ФЗ, от 28.06.2022 г. № 227-ФЗ, от 14.07.2022 г. № 256-ФЗ, от 14.07.2022 г. № 264-ФЗ, от 14.07.2022 г. № 338-ФЗ, от 04.11.2022 г. № 432-ФЗ, от 21.11.2022 г. № 448-ФЗ и № 462-ФЗ, от 19.12.2022 г. № 521-ФЗ, от 28.12.2022 г. № 562-ФЗ, от 14.04.2023 г. № 128-ФЗ.

Учитывая количество указанных изменений, представляется важным поставить вопрос об ограничении частоты таких корректировок законодательства в ходе исполнения бюджета. Также одновременно с Отчетом 2022 Правительством Российской Федерации были внесены в Государственную Думу следующие проекты федеральных законов:

- 1) «О внесении изменений в часть первую и статью 270 части второй Налогового кодекса Российской Федерации» (в связи с установлением налога на сверхприбыль);
- 2) «О налоге на сверхприбыль»;
- 3) «О внесении изменений в часть вторую Налогового кодекса Российской Федерации» (об установлении особого порядка исчисления и уплаты страховых взносов на отдельные виды обязательного социального страхования).

Представляется, что в условиях 2022 года существовало достаточно причин и обстоятельств, требующих внесения дополнительных изменений и корректировок в бюджетное и налоговое законодательство. Вместе с тем данный процесс может быть усовершенствован с целью повышения стабильности и предсказуемости условий бюджетного процесса.

4. Основные показатели исполнения федерального бюджета продемонстрированы в форме таблицы.

Таблица 4

**Основные показатели федерального бюджета
в 2020–2022 гг., млрд рублей**

Показатель	2020	2021	2022
Доходы			
Утверждено законом о бюджете	20 593,6	18 765,1	25 021,9
Исполнено	18 719,1	25 286,4	27 824,4
Разница	-1 874,5	6 521,3	2 802,5

Показатель	2020	2021	2022
Расходы			
Утверждено законом о бюджете	19 666,0	21 520,1	23 694,2
Исполнено	22 821,6	24 762,1	31 118,9
Разница	3 155,6	3 242,0	7 424,7
Профицит/дефицит			
Утверждено законом о бюджете	927,6	-2 755,0	1 327,7
Исполнено	-4 102,5	524,3	-3 294,5

Источник: материалы к Отчету 2022, федеральные законы о федеральном бюджете на соответствующий финансовый год

В течение трех последних лет разница между показателями федерального бюджета, утверждаемыми законом о федеральном бюджете, и данными фактического исполнения бюджета оставалась существенной, причем как по доходам, так и расходам.

Несмотря на то, что в рассматриваемые периоды имелось множество обстоятельств объективного характера, результатом которых стали указанные отклонения, тем не менее в этих условиях возможности эффективного парламентского контроля остаются ограниченными.

Процедура выработки и принятия решений о внесении изменений в сводную бюджетную роспись предоставляет меньшие возможности для оценки, обсуждения и утверждения таких решений Государственной Думой по сравнению с порядком рассмотрения проекта федерального бюджета на очередной финансовый год и на плановый период.

Суммарно за 2020–2022 годы превышение фактически исполненных расходов над величинами расходов, утвержденных законами о федеральном бюджете, составило 13 822,3 млрд рублей.

Необходимо учесть, что соответствующие изменения объемов бюджетных ассигнований должны с необходимостью сопровождаться уточнением целевых показателей и индикаторов государственных программ Российской Федерации или иных документов стратегического планирования. В противном случае связь между затрачиваемыми ресурсами и получаемыми результатами не формируется, что также не отвечает задачам парламентского контроля.

Вместе с тем на сегодняшний день соответствующего обязательного уточнения (пересчета) таких показателей в зависимости от каждого изменения показателей федерального бюджета, макроэкономических данных не предусмотрено.

В то же время комитеты Государственной Думы обязаны в процессе рассмотрения отчета об исполнении бюджета оценивать эффективность использования бюджетных ассигнований и достижения целевых показателей, утвержденных в государственных программах Российской Федерации.

Позиция о необходимости обязательного и своевременного приведения целей и задач (состава показателей и индикаторов) в соответствие с уровнем их финансового обеспечения неоднократно высказывалась комитетами Государственной Думы и Счетной палатой Российской Федерации. Последняя при этом, в том числе в рамках отдельных отчетов о результатах реализации контрольных и экспертно-аналитических мероприятий, обращала внимание на наличие и ряда иных проблем, в том числе касающихся соответствия, непротиворечивости, взаимного учета (иерархии целей и задач) различных документов стратегического планирования.

В указанных условиях оценка исполненного федерального бюджета за 2022 год с точки зрения парламентского контроля в отношении условий, процесса и достигнутых результатов государственных программ Российской Федерации затруднена.

5. Отчет 2022 содержит достаточно подробные сведения исполнения доходов федерального бюджета в отчетном периоде и – в части ряда показателей – с 2018 по 2022 годы.

**Поступление доходов федерального бюджета
в 2020–2022 гг., млрд рублей**

Показатель	2018	2019		2020		2021		2022	
	сумма	сумма	изм-ие в %	сумма	изм-ие в %	сумма	изм-ие в %	сумма	изм-ие в %
Доходы	19 454,4	20 188,8	103,8	18 719,1	92,7	25 286,4	135,1	27 824,4	110,0
Нефтегазовые доходы	9 017,8	7 924,3	87,9	5 235,2	66,1	9 056,5	173,0	11 586,2	127,9
Нефть/ нефтепродукты	7 431,0	6 432,4	86,6	4 174,7	64,9	7 115,9	170,5	7 703,9	108,3
Газ	1 439,9	1 322,6	91,9	921,4	69,7	1 703,2	184,9	3 502,2	205,6
Газовый конденсат	147,0	169,3	115,2	139,1	82,2	237,4	170,6	380,1	160,1
Ненефтегазовые доходы	10 436,6	12 264,5	117,5	13 483,8	109,9	16 229,9	20,4	16 238,2	100,1
Оборотные налоги и сборы	7 595,8	8 785,4	115,7	8 870,4	01,0	11 145,3	125,6	И 114,4	99,7
Налоги на прибыль/ доходы	995,5	1 185,0	119,0	1 091,4	92,1	1 643,1	150,6	1 818,5	110,7
Рентные доходы горно-металлургического комплекса	50,5	53,2	05,3	53,2	100,0	279,5	525,6	242,9	86,9
Прочие ненефтегазовые доходы	1 794,7	2 241,0	24,9	3 468,9	154,8	3 162,0	91,2	3 062,4	96,9

Источник: материалы к Отчету 2022

В данном случае¹ сравнение состава и объемов поступления отдельных категорий доходов федерального бюджета за пять лет выглядит оправданным, в том числе в силу сохраняющегося высокого уровня зависимости параметров сбалансированности федерального бюджета и бюджетов бюджетной системы Российской Федерации от внешнеэкономических и внешнеполитических условий.

Причем это справедливо не только в отношении нефтегазовых доходов, как определяемых в первую очередь балансом спроса и предложения на экспортлируемые энергоресурсы, но и в части ненефтегазовых доходов.

Таким образом, в рамках пятилетнего периода доходы федерального бюджета в любом случае подвергались значительным ежегодным изменениям (без учета ранее приведенных отклонений в отношении общих объемов доходов, утверждаемых законами о федеральном бюджете на очередной финансовый год).

В рамках работы над проектами федеральных законов о федеральном бюджете на 2022–2024 годы и на 2023–2025 годы Счетная палата Российской Федерации и Комитет в соответствующих заключениях и иных материалах обращали внимание на такие существенные недостатки бюджетного планирования, как невыполнение установленных требований к методологии прогнозирования отдельных видов доходов федерального бюджета и бюджетов бюджетной системы Российской Федерации в целом, а также на системные проблемы формирования и использования прогнозов социально-экономического развития Российской Федерации в этих целях.

Пофакторный анализ поступления доходов федерального бюджета в 2022 году, предложенный в составе пояснительной записки к Отчету 2022, в значительной мере подтверждает предположение о том, что часть отклонений ожидаемых (прогнозируемых, планируемых) поступлений относительно фактических доходов была определена данными

¹ Аналогичный период отчетных данных – пятилетний – был использован и в рамках отчета об исполнении федерального бюджета за 2021 год.

соответствующего прогноза социально-экономического развития (без учета прочих факторов). Здесь достаточно указать, например, на превышение фактических доходов над планируемыми на величину 1218 742,4 млн рублей в отношении поступлений внутреннего НДС над прогнозировавшимися за счет увеличения номинального объема ВВП временного всплеска внутреннего потребления в IV квартале 2021 года и I квартале 2022 года и изменения структуры налоговой базы в условиях введенных ограничений (в том числе роста доли потребления внутренней продукции на фоне снижения импорта)¹.

Аналогичным образом, то есть не обусловленными внешними факторами, могут быть расценены дополнительные поступления в сумме 43,6 млрд рублей возврата неиспользованных остатков межбюджетных трансфертов прошлых лет или, например, «более высокое поступление НДС в федеральный бюджет в части уплаты по ставке 15 %, чем ожидалось при формировании прогнозов²», в размере 62,1 млрд рублей.

По мнению Комитета, значительная часть подобных различий объясняется в том числе и недостаточным качеством и обоснованностью прогнозируемых показателей, данных социально-экономического развития.

Помимо этого в условиях, когда изменение внешних и внутренних факторов может являться крайне значимым для основных характеристик федерального бюджета и бюджетов бюджетной системы Российской Федерации, целесообразно, основываясь на данных Отчета 2022, данных последних лет, рассмотреть вопрос о разработке полноценных и пригодных для практического использования вариантов (сценариев) прогноза социально-экономического развития Российской Федерации по аналогии с подходами Банка России. В настоящее время иные варианты прогноза социально-экономического развития Российской Федерации (за исключением используемого в целях бюджетного планирования) носят скорее справочный характер, не предполагая соответствующие изменения в налогово-бюджетной политике в случае их (вариантов) реализации.

6. Расходы федерального бюджета, как уже было продемонстрировано ранее, во многом определялись необходимостью решения наиболее актуальных проблем отчетного периода, что предопределяло уровень оперативности в принятии соответствующих решений по распределению и перераспределению бюджетных ассигнований в рамках сводной бюджетной росписи федерального бюджета.

Таблица 6

Исполнение расходов федерального бюджета в 2022 году, млрд рублей

Показатель	Закон о бюджете	Сводная бюджетная роспись	Исполнено		
			сумма	к закону о бюджете, %	к сводной бюджетной росписи, %
Расходы федерального бюджета	23 694,2	31 915,0	31 118,9	131,3	97,5

Источник: пояснительная записка к Отчету 2022

Комитет считает важным указать, что, как и в течение ряда последних отчетных лет, бюджетные ассигнования, установленные сводной бюджетной росписью, не были выполнены полностью.

То есть из потенциально возможного объема расходов почти 0,8 трлн рублей не были использованы, что сопоставимо с величинами неисполнения расходов федерального бюджета в 2021 году и предшествующих годах.

Несмотря на относительно высокий уровень исполнения расходов федерального бюджета (согласно данным к Отчету 2022, начиная с 2019 года исполнение выросло

¹ Страница 45 приложений к пояснительной записке к Отчету 2022.

² Там же, страница 44.

с 94,2 до 97,5 процента), величина неисполненных расходов остается достаточно весомой при широких возможностях предотвращения подобных фактов (в отсутствие необходимости внесения изменений именно в закон о федеральном бюджете).

Аналогичным образом можно отметить существенное невыполнение показателей уточненной сводной бюджетной росписи в отношении отдельных государственных программ Российской Федерации. Например, для государственной программы «Развитие судостроения и техники для освоения шельфовых месторождений» исполнение (относительно показателей, утвержденных сводной бюджетной росписью) определено на уровне 91,1 процента, «Развитие фармацевтической медицинской промышленности» – 80,8 процента, «Космическая деятельность России» – 90,5 процента, «Управление государственными финансами и регулирование финансовых рынков» – 88,9 процента, «Обеспечение химической и биологической безопасности Российской Федерации» – 88,7 процента.

С другой стороны, при исключительном росте бюджетных ассигнований (относительно показателей, установленных законом о бюджете на 2022 год) в отношении иных государственных программ Российской Федерации отмечается высокий уровень кассового исполнения расходов. Например, при изначально определенном размере расходов федерального бюджета по государственной программе «Обеспечение доступным и комфортным жильем и коммунальными услугами граждан Российской Федерации» в сумме 394,0 млрд рублей предельная величина расходов на 2022 год была увеличена до 726,8 млрд рублей, что, однако, позволило обеспечить исполнение этих расходов на уровне 99,8 процента. Расходы по государственной программе «Развитие транспортной системы» были увеличены в рамках сводной бюджетной росписи до 1,9 трлн рублей (в полтора раза относительно показателей закона о федеральном бюджете) при исполнении на уровне 99,9 процента. То же справедливо и в отношении Государственной программы развития сельского хозяйства и регулирования рынков сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия (почти полное освоение ресурсов, предусмотренных сводной бюджетной росписью, при увеличении финансового обеспечения в 1,5 раза).

Эти факты позволяют предполагать изначально различный уровень готовности соответствующих ответственных исполнителей государственных программ Российской Федерации к возможным изменениям как в части расходов федерального бюджета, так и эффективного использования дополнительных ресурсов.

Подобные явления нуждаются не в разовых, но системных решениях, в том числе с участием Счетной палаты Российской Федерации, предусмотренных к реализации Планом мероприятий («дорожной картой») Комитета Государственной Думы по контролю и Счетной палаты Российской Федерации по реализации постановления Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации от 16.03.2023 г. № 3308-8 ГД «Об отчете о работе Счетной палаты Российской Федерации в 2022 году».

7. Выше уже были рассмотрены отдельные вопросы, касающиеся информативности Отчета 2022, в том числе с учетом их прикладного значения для целей парламентского контроля, в первую очередь в отношении государственных программ Российской Федерации и иных документов стратегического планирования. То есть представления не только отчетных материалов, но и необходимых разъяснений в отношении выбранных периодов (в Отчете 2022 используются, как правило, либо данные за последний финансовый год, либо приводятся сведения от 2018 по 2022 год).

Кроме того, с точки зрения перспектив повышения эффективности всей процедуры работы Государственной Думы над отчетом об исполнении федерального бюджета представляется важным обеспечить выявление основных направлений работы для повышения качества налоговой, бюджетной, таможенно-тарифной, долговой политики, межбюджетного регулирования.

Выявлены также технические ошибки в Отчете 2022 (страницы 100 и далее пояснительной записки к Отчету 2022). Далее аналогичные вопросы будут также рассмотрены в отношении информации о ходе реализации национальных проектов.

8. Во исполнение поручения Председателя Государственной Думы В. В. Володина от 24.11.2022 г. (выписка из протокола заседания Государственной Думы от 24.11.2022 г. № 80) и решения Совета Государственной Думы (протокол от 16.01.2023 г. № 77) Комитетом был подготовлен Доклад Комитета Государственной Думы по контролю по вопросу «Об анализе эффективности использования субъектами Российской Федерации субсидий, межбюджетных трансфертов, поступивших в регионы до 1 января 2023 года из федерального бюджета».

В рамках этого был получен ряд выводов в отношении причин, могущих повлечь снижение эффективности межбюджетного регулирования в целом, в том числе:

1. Избыточное количество видов и форм межбюджетных трансфертов (включая целевые), предоставляемых бюджетам субъектов Российской Федерации из федерального бюджета.

2. Недостаточная равномерность, ритмичность предоставления субъектам Федерации соответствующих межбюджетных трансфертов из федерального бюджета.

3. Значительные изменения в распределении финансовой помощи бюджетам субъектов Российской Федерации, решения по которым принимаются в течение года.

4. Отдельные недостатки методологии предоставлений межбюджетных трансфертов, в том числе связанные с расхождениями между реальной и расчетной потребностью в получении соответствующих финансовых ресурсов, увеличением сроков перечисления финансовых ресурсов на основе подтверждения фактически выполненных работ (оказанных услуг).

Часть из указанных факторов получила подтверждение и в рамках Отчета 2022.

Так, согласно официальным данным, в 2022 году бюджетам субъектов Российской Федерации было предоставлено порядка 232 субсидий из федерального бюджета на сумму 1,7 трлн рублей в рамках 29 государственных программ Российской Федерации. Следовательно, количество субсидий остается значительным, что могло привести к ограничению возможностей эффективного использования соответствующих ресурсов органами государственной власти субъектов Федерации.

В отчетном периоде бюджетам субъектов Федерации было также предоставлено 36 субвенций.

В 2022 году были приняты решения (в течение года), которые существенно повлияли на объем, состав и возможности реализации органами государственной власти субъектов Федерации и органами местного самоуправления соответствующих полномочий.

Таблица 7

Данные по межбюджетным трансфертам бюджетам субъектов Российской Федерации из федерального бюджета в 2022 году, млрд рублей

Показатель	Утверждено законом о федеральном бюджете	Уточненная роспись	Исполнение	Разница между исполнением и данными закона
Всего межбюджетных трансфертов	3 228,6	3 984,0	3 944,9	716,3
Дотации	957,4	1 130,3	1 130,3	172,9
<i>из них:</i>				
<i>дотации на выравнивание бюджетной обеспеченности</i>	758,6	758,6	758,6	0,0
<i>дотации на поддержку мер по обеспечению сбалансированности бюджетов и гранты</i>	188,6	361,3	361,3	172,6
Субсидии	1 398,9	1 696,4	1 668,3	269,4

<i>из них:</i>				
<i>субсидии на софинансирование капитальных вложений</i>	206,6	253,7	245,8	39,2
<i>консолидированные субсидии</i>	540,2	639,3	625,9	85,7
<i>прочие субсидии</i>	652,1	803,4	796,6	144,4
Субвенции	451,2	431,6	427,5	-23,7
Иные межбюджетные трансферты	421,2	725,7	718,8	297,7

Источник: пояснительная записка к Отчету 2022

Так, в 2022 году объем межбюджетных трансфертов бюджетам субъектов Российской Федерации из федерального бюджета был увеличен (сверх показателей, утвержденных законом о бюджете) более чем на 716 млрд рублей. Без учета субвенций, кассовое исполнение которых определено на уровне 94,8 процента, эта величина составляет 740 млрд рублей.

Подобные изменения, осуществленные в течение 2022 года, могли негативно повлиять на своевременность и эффективность использования данных средств в регионах, особенно в отношении решений, принятых в III–IV кварталах отчетного года.

Согласно пояснительной записке к Отчету 2022, «одним из ключевых видов межбюджетных трансфертов из федерального бюджета бюджетам субъектам¹ Российской Федерации являются дотации на выравнивание бюджетной обеспеченности субъектов Российской Федерации»². При этом приведенные в рассмотренном материале данные, причем за ряд лет, не позволяют согласиться с данным выводом. По итогам исполнения федерального бюджета в 2022 году доля указанных дотаций немногим превысила 19 процентов, что не позволяет судить не только о существенной роли политики выравнивания финансовых возможностей субъектов Российской Федерации, но, скорее, о ее постоянном уменьшении в пользу межбюджетных трансфертов, выполняющих иную функцию.

9. В рамках Отчета 2022 года представлены сведения, подтверждающие, что в ходе исполнения федерального бюджета в 2022 году значительная часть увеличения расходов была непосредственно связана с реализацией национальных проектов (программ) и Комплексного плана модернизации и расширения магистральной инфраструктуры.

Таблица 8

Информация о бюджетных ассигнованиях на реализацию национальных проектов в 2022 году, млрд рублей

Показатель	Утверждено законом о федеральном бюджете	Уточненная роспись	Исполнение	В % к закону	В % к росписи
ВСЕГО	2794,1	3311,7	3268,7	117,0	98,7
Демография	753,6	746,9	744,2	98,8	99,6
Здравоохранение	348,8	374,8	360,8	103,4	96,3

¹ Сохранена орфография оригинала.

² Страница 269 пояснительной записки к Отчету 2022.

<i>В том числе федеральный проект «Создание единого цифрового контура в здравоохранении на основе единой государственной информационной системы здравоохранения (ЕГИСЗ)»</i>	13,1	14,7	13,4	102,1	90,8
Образование	165,5	213,2	208,0	125,7	97,6
Жилье и городская среда	175,8	258,6	258,4	147,0	99,9
Экология	117,1	136,0	135,6	115,8	99,7
Безопасные и качественные дороги	300,8	490,7	490,4	163,0	99,9
Производительность труда	5,5	5,5	5,5	99,9	99,9
Наука и университеты	122,1	120,2	120,0	98,3	99,9
Цифровая экономика Российской Федерации	195,0	177,8	164,7	4,5	92,6
<i>в том числе:</i>					
<i>федеральный проект «Нормативное регулирование цифровой среды»</i>	0,2	0,1	0,0	25,3	74,3
<i>федеральный проект «Обеспечение доступа в интернет за счет развития спутниковой связи»</i>	11,0	11,0	1,2	0,5	10,5
Культура	43,4	48,4	48,3	111,3	99,9
Малое и среднее предпринимательство и поддержка индивидуальной предпринимательской инициативы	65,0	80,6	76,3	117,4	94,7
Международная кооперация и экспорт	152,5	128,1	127,6	83,7	99,6
Комплексный план модернизации и расширения магистральной инфраструктуры (транспортная часть)	296,2	466,6	465,3	157,1	99,7
Туризм и индустрия гостеприимства	52,8	64,4	63,7	120,5	98,9

Источник: пояснительная записка к Отчету 2022

При этом значительная часть дополнительных расходов федерального бюджета была использована на нужды, непосредственно связанные с поддержкой экономики и граждан.

В частности, из 517 млрд рублей дополнительных ресурсов, предусмотренных уточненной бюджетной росписью, 443 млрд рублей было направлено на решение вопросов транспортной инфраструктуры, дорожного и жилищного строительства, включая федеральный проект «Обеспечение устойчивого сокращения непригодного для проживания жилищного фонда».

Вместе с тем Комитет отмечает отрывочность данных, приведенных в пояснительной записке в отношении национальных проектов.

Так, в рамках анализа материалов к проведению «правительственного часа» с участием министра труда и социальной защиты Российской Федерации А. О. Котякова были выявлены и подтверждены Счетной палатой Российской Федерации невыполнения ряда показателей проекта «Демография» в 2022 году, в том числе в части федерального проекта «Укрепление общественного здоровья» по показателям «Темпы прироста первичной заболеваемости ожирением» (92,36 процента от плановых значений), «Розничные продажи алкогольной продукции на душу населения (в литрах этанола)» (96,43 процента от плановых значений), «Розничные продажи сигарет и папирос на душу населения (тыс. штук)» (88,6 процента от плановых значений). Однако в пояснительной записке¹ в части этого проекта отмечены только 2 показателя, фактические значения которых выше плановых.

¹ Страница 302.

То же справедливо и в части иных федеральных проектов. Кроме того, отказ от использования полной и табличной (удобной для восприятия) формы отчета именно о результатах реализации национальных проектов (и федеральных проектов), отсутствие необходимых пояснений и обоснований, даже при значительном расхождении плановых и фактических данных, существенно сокращают удобство использования этих сведений.

Например, в рамках федерального проекта «Модернизация первичного звена здравоохранения Российской Федерации» (уровень исполнения расходов определен в размере 93,6 процента) отмечено, что в 2022 году было построено (реконструировано) 136 объектов медицинских организаций при плановом значении 465 объектов. Однако ввиду отсутствия дополнительных данных составить адекватное представление о причинах и результатах таких отклонений (при достаточном уровне кассового исполнения расходов) является затруднительным.

Справедливо и обратное. Так, согласно Отчету 2022 в отчетном периоде в ходе реализации федерального проекта «Развитие интеграционных процессов в сфере науки, высшего образования и индустрии» (кассовое исполнение по расходам составило 99,8 процента) было реализовано 52 комплексных проекта по созданию высокотехнологичных производств в кооперации вузов, научных учреждений и производственных предприятий при плане на уровне 10 проектов. Дефицит иной информации позволяет сделать предположение скорее о недостаточной достоверности плановых показателей, чем о настолько серьезном перевыполнении за счет роста эффективности управленческих решений.

10. Отчет 2022 содержит подробные сведения об исполнении Графика подготовки проектов правовых актов Правительства Российской Федерации, необходимых для реализации Федерального закона «О федеральном бюджете на 2022 год и на плановый период 2023 и 2024 годов».

Следует указать, что соответствующие сведения также представляются ежеквартально в Государственную Думу в составе отчетности о подготовке (ходе разработки и предполагаемых сроках принятия) нормативных правовых актов, разработка и принятие которых предусмотрены федеральными законами, во исполнение статьи 6 Федерального закона «О парламентском контроле» от 07.05.2013 г. № 77-ФЗ.

Комитет считает, что основная часть «подзаконных актов», утверждение которых было предусмотрено Федеральным законом «О федеральном бюджете на 2022 год и на плановый период 2023 и 2024 годов», была разработана и утверждена своевременно, при этом часть соответствующих решений – даже с опережением сроков, установленных для внесения проектов таких актов в Правительство Российской Федерации (поручение Правительства Российской Федерации от 25.10.2021 г. № 11369п-П13).

Например, постановление Правительства Российской Федерации «Об утверждении Правил предоставления субсидий из федерального бюджета на осуществление общественно-государственным объединением «Ассоциация документальной электросвязи» подготовки специалистов, обладающих знаниями и умениями, необходимыми для представления интересов Российской Федерации в основных международных организациях, занимающихся развитием инфраструктуры информационно-коммуникационных технологий и обеспечением доверия и безопасности при ее использовании» должно было быть внесено в Правительство Российской Федерации (в виде проекта) в ноябре 2021 года, но фактически было утверждено 27 сентября 2021 года¹, то есть еще до утверждения решения о подготовке соответствующих «подзаконных актов».

¹ Постановление Правительства Российской Федерации № 1632.

**Нормативные правовые акты Правительства Российской Федерации,
необходимые для реализации Федерального закона
«О федеральном бюджете на 2022 год и на плановый период
2023 и 2024 годов», которые не были утверждены**

Наименование акта Правительства Российской Федерации	Срок внесения в Правительство Российской Федерации проекта акта	Результат
«Об утверждении Правил предоставления субсидий российским организациям на финансовое обеспечение затрат на испытание новых образцов спортивного инвентаря и оборудования с участием спортивных организаций и последующей доработкой продукции»	Октябрь 2021 г.	снято с контроля (поручение от 26.12.2021 № ДГ-П44-17134)
«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»	Ноябрь 2021 г.	снято с контроля (письмо от 18.10.2022 № 10033-П51)
«О внесении изменений в приложение № 10 к государственной программе Российской Федерации «Обеспечение доступным и комфортным жильем и коммунальными услугами граждан Российской Федерации», утвержденной постановлением Правительства Российской Федерации от 30.12.2017 г. № 1710»	Ноябрь 2021 г.	снято с контроля (поручение от 01.11.2021 № ДГ-П16-16093)
«Об утверждении Правил предоставления субсидий из федерального бюджета на создание космических аппаратов для высокэллиптической системы обеспечения широкополосного спутникового доступа к информационно-телекоммуникационной сети Интернет в труднодоступной и удаленной местности»	Ноябрь 2021 г.	снято с контроля (поручение от 15.03.2022 № ДГ-П10-3852)
«О предоставлении из федерального бюджета бюджетных инвестиций акционерному обществу «Российская венчурная компания» в виде взноса Российской Федерации в уставный капитал общества»	Декабрь 2021 г.	снято с контроля (поручение от 05.12.2021 № ДГ-П10-17635)
«Об утверждении Правил предоставления из федерального бюджета грантов в форме субсидий некоммерческим организациям, не являющимся государственными (муниципальными) учреждениями, в целях реализации федерального проекта «Профессионалитет»	Ноябрь 2021 г.	снято с контроля (поручение от 07.02.2022 № П8-7827)
«Об утверждении Правил предоставления грантов в форме субсидий из федерального бюджета образовательным организациям высшего образования на оказание государственной поддержки создания и развития студий студенческого технологического предпринимательства («стартап-студий»)»	Ноябрь 2021 г.	снято с контроля (поручение от 25.01.2022 № П8-4489)
«Об утверждении Правил предоставления грантов в форме субсидий из федерального бюджета образовательным организациям высшего образования на реализацию программ повышения уровня цифровизации»	Ноябрь 2021 г.	снято с контроля (поручение от 25.01.2022 № П8-4489)

Наименование акта Правительства Российской Федерации	Срок внесения в Правительство Российской Федерации проекта акта	Результат
«Об утверждении Правил предоставления и распределения субсидий из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации в целях софинансирования расходных обязательств субъектов Российской Федерации, возникающих при строительстве (реконструкции), капитальном ремонте и ремонте автомобильных дорог и искусственных дорожных сооружений»	Ноябрь 2021 г.	снято с контроля (письмо от 19.11.2021 № П49-82228)
«Об утверждении Правил предоставления и распределения субсидий из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации на финансовое обеспечение дорожной деятельности в рамках реализации национального проекта «Безопасные качественные дороги»	Ноябрь 2021 г.	снято с контроля (письмо от 19.11.2021 № П49-82228)
«Об утверждении Правил предоставления и распределения субсидий из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации в целях внедрения интеллектуальных транспортных систем, предусматривающих автоматизацию процессов управления дорожным движением в городских агломерациях, включающих города с населением свыше 300 тысяч человек, в рамках федерального проекта «Общесистемные меры развития дорожного хозяйства» государственной программы Российской Федерации «Развитие транспортной системы»	Ноябрь 2021 г.	снято с контроля (письмо от 19.11.2021 № П49-82228)
«О внесении изменений в Правила предоставления субсидии из федерального бюджета Благотворительному фонду социальных и благотворительных проектов «Посети Кавказ» на финансовое обеспечение его уставной деятельности, направленной на развитие туризма на территории Северо-Кавказского федерального округа, и на продвижение экспортных и инвестиционных возможностей на территории Северо-Кавказского федерального округа», утвержденные постановлением Правительства Российской Федерации от 06.05.2019 г. № 560»	Ноябрь 2021 г.	снято с контроля (письмо от 20.05.2022 № 5102п-П47)

Источник: материалы к Отчету 2022

Из 130 нормативных правовых актов Правительства Российской Федерации, предусмотренных для исполнения федерального бюджета в 2022 году, 12, согласно приведенной таблице, не были разработаны на основании последующих решений (в форме поручений Правительства Российской Федерации, писем Аппарата Правительства Российской Федерации).

Далее следует отметить, что существенное количество решений (в части отказа от разработки нормативных правовых актов) было принято практически одновременно с утверждением графика их (актов) подготовки, что может быть расценено в качестве признака недостаточного качества подготовки перечня указанных решений. Например, это справедливо в отношении 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, принятие решения по которым было отменено 18 октября 2022 года.

Выявлены также случаи значительных расхождений между устанавливаемыми сроками разработки актов и фактическими датами их утверждения Правительством Российской Федерации.

Таблица 10

Нормативные правовые акты Правительства Российской Федерации, необходимые для реализации Федерального закона «О федеральном бюджете на 2022 год и на плановый период 2023 и 2024 годов», сроки утверждения которых существенно отличались от плановых сроков внесения проектов таких актов в Правительство Российской Федерации

Наименование акта Правительства Российской Федерации	Срок внесения в Правительство Российской Федерации проекта акта	Результат
«Об утверждении Правил предоставления и распределения субсидий из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации в целях финансирования расходных обязательств субъектов Российской Федерации, возникающих при развитии зарядной инфраструктуры для электромобилей»	Ноябрь 2021 г.	Постановление Правительства от 21.03.2022 г. № 431
«Об утверждении Правил предоставления из федерального бюджета субсидии на возмещение фактически понесенных затрат в связи с выполнением работ по содержанию запасного пункта управления»	Ноябрь 2021 г.	Постановление Правительства от 13.05.2022 г. № 870
«Об утверждении Правил предоставления субсидии некоммерческой организации «Центр поддержки инжиниринга и инноваций» в целях создания инструментов доработки продукции технологических компаний под требования крупных корпораций»	Ноябрь 2021 г.	Постановление Правительства от 17.03.2022 г. № 392
«Об утверждении Правил предоставления субсидии из федерального бюджета акционерному обществу «Российский банк поддержки малого и среднего предпринимательства» на возмещение недополученных им доходов по кредитам, предоставленным в 2022–2024 годах высокотехнологичным, инновационным субъектам малого и среднего предпринимательства по льготной ставке»	Ноябрь 2021 г.	Постановление Правительства от 25.03.2022 г. № 469
«Об утверждении Правил предоставления субсидии из федерального бюджета Фонду «Центр стратегических разработок» в целях финансового обеспечения работ по экспертно-аналитическому обеспечению экономического и развития регионов городов и агломераций»	Ноябрь 2021 г.	Постановление Правительства от 15.03.2022 г. № 372
«Об утверждении Правил предоставления и распределения субсидий бюджетам субъектов Российской Федерации из федерального бюджета на достижение результатов национального проекта «Производительность труда»	Ноябрь 2021 г.	Постановление Правительства от 28.04.2022 г. № 775
«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»	Ноябрь 2021 г.	Постановление Правительства от 08.04.2022 г. № 618

Источник: материалы к Отчету 2022

Например, на основании данных Отчета 2022 не представляется возможным определить объективный характер сроков утверждения Правил предоставления субсидий из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации на организацию и проведение событийных мероприятий в целях стимулирования внутренних и въездных туристских потоков, проект которых должен был быть внесен в Правительство Российской Федерации еще в ноябре 2021 года¹.

Следующим важным аспектом реализации графика подготовки «подзаконных актов» для реализации федерального закона о федеральном бюджете является вопрос об эффективности применения комплекса относительно автономных решений, касающихся одного документа стратегического планирования, подчиненного единым целям, задачам и администрированию.

Так, согласно Отчету 2022 в постановление Правительства Российской Федерации от 14.07.2012 г. № 717 (Государственная программа развития сельского хозяйства и регулирования рынков сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия) было предусмотрено внесение изменений в рамках 7 нормативных правовых актов Правительства Российской Федерации, срок внесения проектов которых был определен ноябрем 2021 года.

По результатам выполнения данного решения были приняты постановления Правительства Российской Федерации от 12.02.2022 г. № 164², от 26.11.2021 г. № 2063³, от 16.12.2021 г. № 2309, от 04.12.2021 г. № 2196 и от 31.03.2022 г. № 527.

Допуская формальную природу такого порядка разработки нормативных правовых актов, Комитет тем не менее считает, что вопрос о внесении изменений в государственные программы Российской Федерации должен осуществляться в рамках единовременного комплексного документа, что может быть обеспечено в том числе и за счет уточнения подходов к формированию проекта федерального бюджета на соответствующий период.

11. Непрограммные расходы федерального бюджета в 2022 году осуществлялись, в целом, как и бюджетные ассигнования, учтенные в составе федеральных национальных проектов и государственных программ.

В частности, значительная часть соответствующих ресурсов была использована в процессе по основаниям, используемым для корректировки сводной бюджетной росписи.

Таблица 11

Данные об исполнении отдельных расходов федерального бюджета по «непрограммным» направлениям деятельности в 2022 году, млн рублей

Наименование показателя	Закон о бюджете	Изменения сводной бюджетной росписи федерального бюджета	Уточненная роспись
Уполномоченный по правам человека в Российской Федерации	512,1	355,3	867,4
Счетная палата Российской Федерации	4943,7	522,3	5466,0
Центральная избирательная комиссия Российской Федерации	6675,0	-2793,6	3881,4

¹ Фактически утвержден в апреле 2022 года.

² В рамках этого постановления были разрешены две нормы федерального закона о федеральном бюджете на 2022–2024 годы.

³ Аналогично.

Совет Федерации Федерального Собрания Российской Федерации	6 600,1	192,3	6 792,4
Государственная Дума Федерального Собрания Российской Федерации	12 397,3	957,8	13 355,2

Источник: материалы к Отчету 2022

Комитет не имеет оснований для констатации нарушений в отношении приведенных сведений о расходах федерального бюджета.

В соответствии с положениями Заключения Комитета Государственной Думы по контролю по проекту федерального закона № 132287-8 «Об исполнении федерального бюджета за 2021 год» можно утверждать, что значительная часть соответствующих инициатив, касающихся целесообразности увеличения ресурсного обеспечения деятельности Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации и Счетной палаты Российской Федерации, была учтена как в процессе рассмотрения проекта федерального бюджета на 2023–2025 годы (Счетная палата Российской Федерации), так и при рассмотрении вопросов о внесении изменений в сводную бюджетную роспись.

Вместе с тем изменения бюджетных ассигнований, утвержденных законом о бюджете на 2022 год, по мнению Комитета, вполне могли бы быть учтены уже на этапе рассмотрения соответствующего законопроекта.

В Отчете 2022 в отношении расходов по Счетной палате Российской Федерации указывается, что «сложившийся уровень исполнения расходов федерального бюджета по данному непрограммному направлению деятельности» обусловлен экономией, сложившейся по результатам проведения конкурсных процедур, оплатой работ «по факту» на основании актов выполненных работ, переводу обучения федеральных государственных гражданских служащих по программам дополнительного профессионального образования в дистанционный формат, осуществлению расчета по начислениям на выплаты по оплате труда по фактически сложившейся потребности.

Однако все приведенные аргументы свидетельствуют, скорее, в пользу сокращения расходов по главному контрольному органу, несмотря на то, что изменения сводной бюджетной росписи привели к росту соответствующих затрат.

Комитет также обращает внимание на то, что при рассмотрении отчета о работе Счетной палаты Российской Федерации в 2022 году был поставлен вопрос о целесообразности дополнительного обоснования соответствующих величин расходов в рамках очередного отчета (начиная с 2023 года). Согласно результатам рассмотрения указанного отчета в План мероприятий («дорожную карту») Комитета Государственной Думы по контролю и Счетной палаты Российской Федерации по реализации постановления Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации от 16.03.2023 г. № 3308-8 ГД «Об отчете о работе Счетной палаты Российской Федерации в 2022 году» была включена позиция в части предоставления Счетной палатой Российской Федерации сведений о материально-техническом, кадровом и ином обеспечении.

Благодаря данному решению будет обеспечена возможность более квалифицированного и обоснованного рассмотрения вопроса об эффективности использования соответствующих ресурсов.

12. Согласно Докладу о социально-экономическом положении России (2022 год)¹ в указанном периоде сохраняется неудовлетворительная ситуация в отношении соблюдения планируемых сроков ввода объектов капитального строительства, предусмотренных федеральной адресной инвестиционной программой.

¹ <https://rosstat.gov.ru/storage/mediabank/osn-12-2022.pdf>.

Информация Росстата о выполнении Федеральной адресной инвестиционной программы в 2022 году, единиц

Показатель	Количество объектов		Введено на полную мощность
	всего	из них: со сроком ввода в 2022 г.	
ВСЕГО	1145	200	76
в том числе (по видам экономической деятельности):			
сельское, лесное хозяйство, охота, рыболовство и рыбоводство	67	3	3
обрабатывающие производства	9	3	0
обеспечение электрической энергией, газом и паром; кондиционирование воздуха	13	3	1
водоснабжение; водоотведение, организация сбора и утилизации отходов, деятельность по ликвидации загрязнений	37	9	1
строительство	216	57	27
транспортировка и хранение	141	20	9
деятельность в области информации и связи	2	0	0
государственное управление и обеспечение военной безопасности; социальное обеспечение	120	34	13
образование	108	21	6
деятельность в области здравоохранения и социальных услуг	175	30	9
деятельность в области культуры, спорта, организации досуга и развлечений	57	9	3
другие виды деятельности	200	11	4

Источник: официальные публикации Федеральной службы государственной статистики

Вследствие приведенных данных Комитет не имеет возможности подтвердить наличие прогресса в отношении сроков ввода объектов капитального строительства в эксплуатацию относительно плановых значений.

Мониторинг незавершенного строительства, осуществляемый Счетной палатой Российской Федерации на протяжении ряда лет¹, судя по официальным данным, представленным на сайте Счетной палатой Российской Федерации, недостаточно актуален.

При этом, согласно информации, полученной в рабочем порядке, в настоящее время Счетной палатой Российской Федерации осуществляются работы по актуализации соответствующей информационной панели.

При этом можно указать, что именно в 2022 году имелись значительные возможности Правительства Российской Федерации по обеспечению оперативного управления Федеральной адресной инвестиционной программой, в том числе за счет внесенных изменений в законодательство о государственных и муниципальных закупках, создания ППК «Единый заказчик в сфере строительства», широких полномочий по внесению изменений в сводную бюджетную роспись федерального бюджета. Однако, основываясь на данных Росстата, данный механизм пока не принес требуемых результатов.

¹ <https://ons.ach.gov.ru/>.

Комитет также отмечает, что согласно действующим положениям пункта 21 Правил формирования, предоставления и распределения субсидий из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации, утвержденных постановлением Правительства Российской Федерации № 999 от 30 сентября 2014 года, сведения, необходимые для осуществления мониторинга и формирования ежегодного отчета о достижении значений результатов использования субсидий, представляются соответствующими федеральными органами исполнительной власти в Министерство финансов Российской Федерации до 5 июня года, следующего за годом предоставления субсидий. Соответствующий отчет о достижении значений результатов использования субсидий субъектами Российской Федерации может быть подготовлен, таким образом, не ранее августа соответствующего года.

Следовательно, и в рамках работы над Отчетом 2022 сохраняется дефицит сведений об оценке эффективности использования субъектами Российской Федерации субсидий из федерального бюджета в сроки¹, позволяющие учесть эти материалы при анализе результатов исполнения бюджетов бюджетной системы Российской Федерации.

13. Счетная палата Российской Федерации сделала ряд ключевых выводов в рамках оперативного доклада об исполнении федерального бюджета за январь – декабрь 2022 года² и заключения Счетной палаты Российской Федерации на отчет об исполнении федерального бюджета за 2022 год³, соответствующие положениям настоящего заключения, на которые Комитет считает целесообразным обратить особое внимание.

Так, Счетная палата Российской Федерации отмечает, что предпринятые в 2022 году антикризисные меры оказались достаточно эффективными для поддержки экономики.

При этом Счетная палата Российской Федерации определила, что объем сводной росписи с изменениями по состоянию на 1 января 2023 года составил 31914,9 млрд рублей и превысил утвержденный объем на 34,7 %, что является самым высоким показателем за последние годы. Кроме того, общая величина перераспределения средств в рамках сводной бюджетной росписи зафиксирована на уровне 65 процентов при том, что почти 1/2 указанных перераспределений осуществлена в IV квартале 2022 года.

Констатировано увеличение объема неисполненных расходов на 23,4 процента по сравнению с 2021 годом (796,1 млрд рублей).

Также Счетной палатой Российской Федерации указано на повышение неравномерности исполнения расходов: в последнем квартале 2022 года было осуществлено 37,2 процента от годового объема, а в декабре 2022 года – 22,8 процента.

Приведенные обстоятельства, а также положения заключения Счетной палаты Российской Федерации на Отчет 2022 подлежат дополнительному анализу и практическому использованию, в том числе в целях выработки дополнительных мер по предотвращению возникновения подобных обстоятельств в текущем и последующих годах.

14. С учетом настоящего заключения, а также условий исполнения федерального бюджета в 2022 году Комитет Государственной Думы по контролю поддерживает принятие проекта федерального закона № 379361-8 «Об исполнении федерального бюджета за 2022 год», исходя из целесообразности учета результатов рассмотрения данного проекта федерального закона при формировании проекта федерального бюджета на 2024–2026 годы.

¹ Проект федерального закона «Об исполнении федерального бюджета за 2022 год» планируется к рассмотрению на пленарном заседании Государственной Думы 11 июля 2023 года.

² <https://ach.gov.ru/audit/oper-2022>.

³ Направлено в Государственную Думу письмом от 26.06.2023 г. № 02/1367/24.

**Доклад Комитета Государственной Думы по контролю по вопросу
об анализе эффективности использования субъектами
Российской Федерации субсидий, межбюджетных трансфертов,
поступивших в регионы до 1 января 2023 года из федерального бюджета**

1. Настоящий доклад подготовлен Комитетом Государственной Думы по контролю (далее – Комитет) во исполнение поручения Председателя Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации В. В. Володина от 24 ноября 2022 года (выписка из протокола заседания Государственной Думы от 24.11.2022 г. № 80), решения Совета Государственной Думы (протокол № 77 от 16.01.2023 г.), а также положений Плана мероприятий («дорожной карты») Счетной палаты Российской Федерации и Комитета Государственной Думы по контролю по реализации постановления Государственной Думы «Об отчете постановления Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации от 25.05.2022 г. № 1336-8 ГД «Об отчете о работе Счетной палаты Российской Федерации в 2021 году»¹.

В целях выполнения основной задачи в части анализа эффективности использования межбюджетных трансфертов из федерального бюджета, предоставляемых бюджетам субъектов Российской Федерации, Комитетом были подготовлены запросы в Счетную палату Российской Федерации, Министерство финансов Российской Федерации и Министерство экономического развития Российской Федерации, ответы на которые на сегодняшний день получены и обработаны².

Кроме того, для расширения состава и обеспечения необходимой надежности используемых данных Комитетом в рамках подготовки настоящего Доклада были также использованы следующие материалы:

– оперативная информация о ходе исполнения консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации за январь – декабрь 2022 года, утвержденная Коллегией Счетной палаты Российской Федерации (протокол от 14.02.2023 г. № 7К (1612)³);

– отчет о результатах параллельного контрольного мероприятия «Проверка целевого и эффективного использования кредитов федерального бюджета, предоставленных субъектам Федерации в 2017–2021 годах (с контрольно-счетными органами субъектов Российской Федерации)», проведенного в соответствии с Планом работы Счетной палаты Российской Федерации на 2022 год, утвержденный Коллегией Счетной палаты Российской Федерации (протокол от 13.12.2022 г. № 75К (1600)⁴).

Были использованы и отдельные сведения об объеме и структуре государственного долга субъектов Российской Федерации и муниципального долга, размещаемые на официальном сайте Министерства финансов Российской Федерации⁵.

Важно указать, что, согласно письму Комитета от 29.12.2022 г. № вн3.22-5/536, исходя из имеющейся на тот момент информации, предполагалось, что результаты выполнения указанных поручений могут быть использованы преимущественно в рамках работы Комитета над отчетом о работе Счетной палаты Российской Федерации

¹ Пункт 7 указанного плана в части выработки основных подходов в отношении аудита межбюджетного регулирования, включая вопросы предсказуемости и стабильности межбюджетных отношений, процедуры и условий распределения межбюджетных трансфертов.

² Письмо Счетной палаты Российской Федерации от 17.02.2023 г. № 13/112/13-01, письмо Министерства финансов Российской Федерации от 02.03.2023 г. № 01-06-13/06-17462, письмо Министерства экономического развития Российской Федерации от 02.03.2023 г. № 6799-ПК/Д19и.

³ Письмо Счетной палаты Российской Федерации от 15.03.2023 г. № 02/418/13-01.

⁴ Письмо Счетной палаты Российской Федерации от 10.03.2023 г. № 02/396/05-01.

⁵ <https://minfin.gov.ru/>.

в 2022 году и рассмотрения проекта федерального закона «Об исполнении федерального бюджета за 2022 год». Помимо этого, значительное ограничение состава и объемов данных, касающихся отдельных вопросов бюджетной и иной отчетности, в том числе по отдельным субъектам Российской Федерации, ранее публикуемых в открытом доступе в информационно-телекоммуникационной сети Интернет (в том числе на сайте Федерального казначейства¹), не давало возможности формирования достаточно обоснованного и аргументированного мнения по указанной позиции.

Вместе с тем полученная информация от Минфина России, Минэкономразвития России и Счетной палаты Российской Федерации позволяет обеспечить решение поставленной задачи в более ранние сроки, что отражено в настоящем Докладе, несмотря на то, что представленные от указанных ведомств данные ограничиваются сведениями по общим категориям (видам) межбюджетных трансфертов².

Кроме того, Счетная палата Российской Федерации, рассмотрев в рабочем порядке проект настоящего Доклада, отметила его высокое качество и объективность, а также предложила отдельные уточнения и корректировки, частично учтенные Комитетом (письмо от 30.03.2023 г. № 13/193/13-01ДСП).

2. Организация работы по подготовке настоящего Доклада основывалась, в первую очередь, на необходимости получения независимой и достоверной оценки предпосылок, условий и результатов использования органами государственной власти субъектов Российской Федерации межбюджетных трансфертов из федерального бюджета и иных форм государственной поддержки в 2022 году.

Данное решение позволило, например, отказаться от принятия в качестве неоспоримой и единственно верной позиции Министерства финансов Российской Федерации, заключающейся в том, что *«по подавляющему большинству целевых трансфертов расходование средств федерального бюджета осуществляется при представлении субъектом Российской Федерации документов, необходимых для проведения расчетов, то есть объем кассовых расходов зависит от деятельности субъектов Российской Федерации, а не главных распорядителей средств федерального бюджета»*³. Более того, представленные Министерством экономического развития Российской Федерации данные об основных результатах достижения национальных целей развития в 2022 году, несмотря на их ограниченность, позволяют в основном судить об исключительно высокой эффективности использования регионами межбюджетных трансфертов из федерального бюджета (подавляющее количество целевых показателей достигнуто), в то время как их корреляция с объемами и ходом использования финансовой поддержки из федерального бюджета однозначно не может быть установлена⁴.

Учитывая результаты ранее проведенной работы, включая оценку и анализ материалов Счетной палаты Российской Федерации, в том числе по проектам федеральных законов о федеральном бюджете на 2022–2024 годы, о федеральном бюджете на 2023–2025 годы, а также об отчетах об исполнении федерального бюджета за 2020 и 2021 годы, Комитет счел рациональным учесть дополнительные факторы, определяющие эффективность использования органами государственной власти субъектов Федерации финансовой поддержки из федерального бюджета.

В числе таких факторов были учтены:

1) сложившиеся подходы к формированию структуры, объемов и условий распределения, представления и последующего контроля за результатами расходования

¹ <https://roskazna.gov.ru/>.

² Согласно данным Счетной палаты Российской Федерации, только в отношении субсидий зафиксировано более полутора сотен различных видов, распределяемых и предоставляемых в различном порядке.

³ Письмо Министерства финансов Российской Федерации от 02.03.2023 г. № 01-06-13/06-17462.

⁴ Письмо Министерства экономического развития Российской Федерации от 02.03.2023 г. № 6799-ПК/Д19и.

межбюджетных трансфертов бюджетам субъектов Российской Федерации из федерального бюджета;

2) сроки перечисления межбюджетных трансфертов из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации;

3) изменения, вносимые в размеры отдельных межбюджетных трансфертов из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации относительно показателей, утвержденных законом о федеральном бюджете на 2022 год¹, в рамках корректировок сводной бюджетной росписи;

4) дополнительные факторы, включая вопросы подготовки и проведения конкурсных процедур и последующего администрирования контрактов, соглашений и договоров, корректировки проектно-сметной документации, использование целевых межбюджетных трансфертов в рамках возмещения ранее понесенных расходов и прочее.

Эти факторы непосредственно влияют на результативность и эффективность использования межбюджетных трансфертов².

Благодаря этому оценка эффективности использования регионами межбюджетных трансфертов из федерального бюджета в 2022 году осуществлена с учетом различных данных и мнений.

3. Согласно официальной позиции Министерства финансов Российской Федерации оценка результатов (эффективности) использования субсидий из федерального бюджета субъектами Российской Федерации в 2022 году не может быть представлена ранее 1 августа 2022 года.

Минфин России в данном случае апеллирует к положениям пункта 21 Правил формирования, предоставления и распределения субсидий из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации, утвержденных постановлением Правительства Российской Федерации от 30.09.2014 г. № 999. Согласно позиции ведомства и положениям указанного постановления Правительства Российской Федерации сведения, необходимые для осуществления мониторинга и формирования ежегодного отчета о достижении значений результатов использования субсидий, представляются соответствующими федеральными органами исполнительной власти в Министерство финансов Российской Федерации до 5 июня года, следующего за годом предоставления субсидий (то есть в данном случае до 5 июня 2023 года). Соответственно³ о достижении значений результатов использования субсидий субъектами Российской Федерации не может быть подготовлен в требуемые сроки.

Более того, по мнению Счетной палаты Российской Федерации, в данном отчете не проводится анализ эффективности использования субсидий и верификация достигнутых эффектов, поскольку указанные процедуры требуют проведения отдельных мероприятий и процедур.

Вместе с тем Комитет отмечает следующие обстоятельства.

Так, согласно письму Министерства экономического развития Российской Федерации от 02.03.2023 г. № 6799-ПК/Д19и данные о плановых и фактических значениях (результатах) использования межбюджетных трансфертов в отношении достижения отдельных национальных целей развития по каждому субъекту Российской Федерации представлены.

¹ Федеральный закон от 06.12.2021 г. № 390-ФЗ «О федеральном бюджете на 2022 год и на плановый период 2023 и 2024 годов».

² Счетной палатой также предложено привести пример следующего содержания, отражающий сложности оценки именно эффективности использования субсидий: «В п. Боровое городского округа Воронеж с использованием средств субсидии из федерального бюджета была построена средняя школа на 1 101 место. Результат предоставления субсидии был достигнут, школа введена в эксплуатацию. При этом школа... находится на расстоянии 1,5–2 км от территории жилой застройки... Транспортное обслуживание (до организации и обратно) не организовано... Таким образом, можно говорить о низком уровне эффективности использования субсидии».

³ Представляется в Правительство Российской Федерации.

Важно учесть, что в соответствии с действующей редакцией Бюджетного кодекса Российской Федерации¹ главные администраторы средств федерального бюджета представляют в Счетную палату Российской Федерации годовую бюджетную отчетность не позднее 15 марта текущего финансового года. Результаты внешней проверки годовой отчетности оформляются заключениями по каждому главному администратору средств федерального бюджета в срок до 1 мая текущего финансового года. Министерство финансов Российской Федерации не позднее 25 мая текущего финансового года представляет в Правительство Российской Федерации годовой отчет об исполнении федерального бюджета и иные документы и материалы, подлежащие представлению в Государственную Думу одновременно с годовым отчетом об исполнении федерального бюджета. Наконец, согласно статье 264¹⁰ Бюджетного кодекса Российской Федерации² годовой отчет об исполнении федерального бюджета, а также проект федерального закона об исполнении федерального бюджета за отчетный финансовый год, целый ряд иных материалов, включая информацию о предоставлении межбюджетных трансфертов бюджетам субъектов Российской Федерации за отчетный финансовый год, сводный годовой доклад о ходе реализации и об оценке эффективности государственных программ Российской Федерации³ представляются Правительством Российской Федерации в Государственную Думу не позднее 15 июня текущего года.

Соответствующий порядок внесения и рассмотрения проекта федерального закона об исполнении федерального бюджета за 2021 год был уже реализован в отчетном периоде. Федеральный закон от 14.07.2022 г. № 249-ФЗ «Об исполнении федерального бюджета за 2021 год» был рассмотрен Государственной Думой в пределах весенней сессии 2022 года.

Исходя из этого, все основные материалы, касающиеся оценки исполнения федерального бюджета в части межбюджетных трансфертов бюджетам субъектов Российской Федерации, результатов выполнения плановых значений и иных параметров расходования данных ресурсов должны быть сформированы в указанные сроки.

При этом в рамках подготовки заключения на отчет об исполнении федерального бюджета Счетная палата Российской Федерации не проводит оценку эффективности использования межбюджетных трансфертов по отдельным субъектам Российской Федерации.

Сохранение нормы о подготовке дополнительного отчета Минфина России согласно постановлению Правительства Российской Федерации от 30.09.2014 г. № 999 в августе соответствующего года может быть оценено не как обстоятельство непреодолимой силы ввиду фактической востребованности и принятия основных решений и формирования выводов об итогах выполнения федерального бюджета в более ранние сроки, причем и Правительством Российской Федерации, и Государственной Думой, а как неприведение положений данного нормативного правового акта Правительства Российской Федерации в соответствие с действующим Бюджетным кодексом Российской Федерации.

4. Одним из важнейших обстоятельств, непосредственно влияющих на эффективность использования органами государственной власти субъектов Российской Федерации межбюджетных трансфертов из федерального бюджета, является предсказуемость и стабильность получаемых ресурсов.

При прочих равных условиях изменения, вносимые в размеры, направления и (или) правила расходования межбюджетных трансфертов бюджетам субъектов

¹ Статья 264⁹. Внешняя проверка годового отчета об исполнении федерального бюджета.

² Представление годового отчета об исполнении федерального бюджета в Государственную Думу.

³ Что подразумевает включение в состав этих данных сведений о результатах и эффективности использования межбюджетных трансфертов из федерального бюджета субъектами Российской Федерации.

Российской Федерации в течение финансового года, снижают потенциал эффективного использования данных ресурсов в регионах.

Важно учесть, что в 2022 году действовали объективные обстоятельства, повлиявшие на изменение (в основном – увеличение) размеров дотаций, субвенций, субсидий и иных межбюджетных трансфертов бюджетам субъектов Российской Федерации. Вместе с тем это обстоятельство отнюдь не является препятствием для того, чтобы сопоставить эффективность деятельности органов государственной власти субъектов Федерации с такими корректировками перечислений из федерального бюджета.

Таблица 1

Изменение общих объемов и кассовое исполнение межбюджетных трансфертов из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации в 2022 году, млрд рублей

Межбюджетные трансферты				
Всего	в том числе			
	дотации	субсидии	субвенции	иные межбюджетные трансферты
<i>Межбюджетные трансферты, распределенные законом 390-ФЗ¹</i>				
3 071,4	892,9	1 396,5	440,0	342,0
<i>Уточненный объем межбюджетных трансфертов на 31.12.2022 г.</i>				
4 000,6	1 130,3	1 711,3	433,4	725,7
<i>Кассовое исполнение межбюджетных трансфертов в 2022 году</i>				
3 944,9	1 130,3	1 668,3	427,5	718,8
<i>Отношение расходов к показателям, утвержденным законом 390-ФЗ, в %</i>				
128,4	126,6	119,5	97,2	210,2

Источник: данные Министерства финансов Российской Федерации

На основе приведенных сведений можно утверждать, что в отношении субсидий и иных межбюджетных трансфертов зафиксировано существенное увеличение объемов этой финансовой помощи в размере 698,4 млрд рублей. То есть органы государственной власти субъектов Федерации располагали меньшим временем для организации эффективного использования этих дополнительных средств.

По мнению Счетной палаты Российской Федерации, осуществление планирования объемов предоставляемых межбюджетных трансфертов в более ранние сроки и доведение соответствующей информации до субъектов Российской Федерации будет способствовать повышению качества планирования реализации мероприятий, финансируемых из указанных средств.

Кроме того, Счетная палата Российской Федерации регулярно подчеркивает необходимость консолидации субсидий, что позволит снизить административную нагрузку на субъекты Российской Федерации и предоставит возможность финансового маневрирования при использовании субсидии с сохранением ее целевой направленности.

При этом, о чем будет сказано подробнее далее, доля бюджетных кредитов, привлеченных в бюджеты субъектов Российской Федерации от других бюджетов бюджетной системы Российской Федерации (федерального бюджета), увеличилась в общем объеме долга регионов с 55,4 % на 1 января 2022 года до 71 % на 1 января 2023 года, достигнув величины 1 979,9 млрд рублей². Это обстоятельство

¹ Здесь и далее – Федеральный закон «О федеральном бюджете на 2022 год и на плановый период 2024 и 2025 годов».

² Данные Счетной палаты Российской Федерации «Оперативная информация о ходе исполнения консолидированных бюджетов субъектов Федерации за январь – декабрь 2022 года».

также не могло не оказать существенного влияния как на общее финансовое положение отдельных субъектов Российской Федерации, так и на условия, влияющие на эффективность использования межбюджетных трансфертов из федерального бюджета.

По отдельным субъектам Российской Федерации кассовые расходы определены в существенно меньшем размере годовых значений.

Таблица 2

Данные о кассовом исполнении межбюджетных трансфертов из федерального бюджета по отдельным субъектам Российской Федерации¹

Показатель	Изменение объемов межбюджетных трансфертов (на 31.12.2022) относительно объемов, утвержденных 390-ФЗ, млрд рублей	Кассовое исполнение к уточненному объему, в %		
		всего	из них	
			субсидии	иные межбюджетные трансферты ²
Всего по России	929,2	98,61	97,49	99,06
Хабаровский край	9,2	93,56	89,65	94,80
Ставропольский край	11,5	94,64	88,37	98,23
Свердловская область	9,4	95,12	91,30	102,33
Томская область	5,1	95,12	90,14	99,35
Рязанская область	3,9	95,54	91,49	99,75
г. Севастополь	12,1	95,93	94,13	98,66
Ненецкий автономный округ	4,7	97,00	86,85	100,67

Источник: данные Министерства финансов Российской Федерации

Даже если принимать во внимание только субсидии, то есть межбюджетные трансферты, в отношении которых в наибольшей мере допустимо оценивать эффективность их использования³, то можно говорить о существенном «недофинансировании» размеров данной финансовой помощи.

Счетная палата Российской Федерации также отмечает, что в течение года происходит увеличение объема целевых межбюджетных трансфертов. При этом наблюдается ситуация, при которой уровни софинансирования при распределении субсидий ниже предельных уровней.

В целях достижения показателей, установленных соглашениями с федеральными органами исполнительной власти, регионы на реализацию мероприятий направляют дополнительные бюджетные средства, тем самым увеличивая свою долю финансирования.

Так, Счетной палатой было проанализировано 1573 соглашения (без учета соглашений по федеральным проектам), заключенные на 2021 год. В результате этого

¹ Приведены данные по субъектам Российской Федерации с наименьшим уровнем кассового исполнения по трансфертам из федерального бюджета.

² Здесь и далее: под иными межбюджетными трансфертами понимаются межбюджетные трансферты, не отнесенные к субсидиям, субвенциям или дотациям.

³ То есть межбюджетные трансферты, направляемые на финансовое обеспечение расходных полномочий субнационального уровня, с учетом целевого характера их использования, и применение софинансирования соответствующих расходов за счет средств бюджетов субъектов Российской Федерации.

анализа определено, что в 171 соглашении на предоставление 27 субсидий уровни софинансирования при распределении ниже предельных. В силу указанных обстоятельств, например, финансирование дополнительных расходов приходится осуществлять за счет собственных доходов консолидированных бюджетов субъектов Федерации.

5. Равномерность, своевременность перечисления межбюджетных трансфертов из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации, особенно целевого характера, также и непосредственно влияет на условия эффективного использования данных ресурсов.

Это обстоятельство обусловлено в том числе необходимостью проведения конкурсных процедур, подготовки иной документации, отчетности, принятия организационных решений.

Для оценки этого фактора Комитет специально запросил в Министерстве финансов Российской Федерации сведения о перечислении межбюджетных трансфертов по каждому месяцу 2022 года. Таким образом, почти 1/5 от годового объема межбюджетных трансфертов было направлено в регионы в декабре 2022 года, когда возможности эффективного использования этих средств были существенно ограничены.

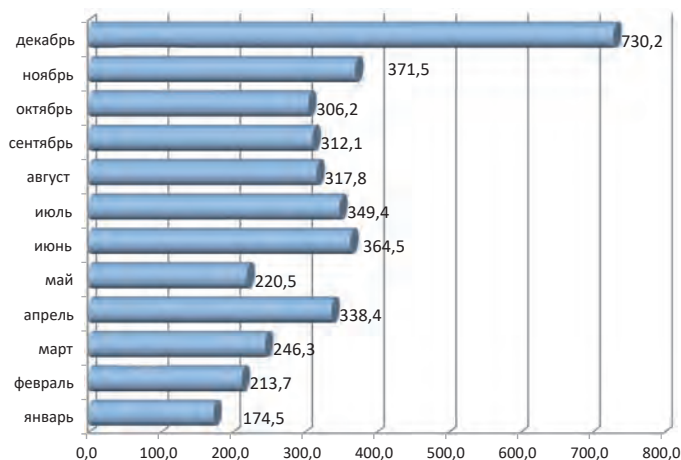


Рис. 1. Перечисление межбюджетных трансфертов (всего) из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации по месяцам 2022 года, млрд рублей

Источник: данные Министерства финансов Российской Федерации

При этом, по мнению Счетной палаты Российской Федерации, в отдельных случаях направление межбюджетных трансфертов в конце года может быть обусловлено рядом объективных причин, связанных в том числе с особенностями законодательства, регулирующего вопросы государственных и муниципальных закупок, а также с перечислением средств финансовой помощи на осуществление капитальных расходов в части перечисления по факту выполненных работ.

По отдельным субъектам Федерации объемы финансовой помощи из федерального бюджета в виде субсидий и иных межбюджетных трансфертов, предоставленных в ноябре и декабре 2022 года¹ (суммарно), представлены далее в табличном виде.

¹ В целях получения более точной информации о перечислении межбюджетных трансфертов использовались суммарные данные за два последних месяца 2022 года.

Таблица 3

Сведения о размерах субсидий и иных межбюджетных трансфертов, перечисленных из федерального бюджета бюджетам отдельных субъектов Российской Федерации в ноябре – декабре 2022 года, млрд рублей

Показатель	Субсидии ¹		Иные межбюджетные трансферты	
	перечислено в ноябре – декабре 2022 года	в % от значений за год	перечислено в ноябре – декабре 2023 года	в % от значений за год
Всего по Российской Федерации	453,3	27,2	256,2	35,6
Амурская область	9,3	44,3	2,9	36,0
Калининградская область	9,0	42,9	5,2	25,4
Кировская область	6,8	39,1	1,8	34,8
Орловская область	3,4	38,5	1,5	44,3
Тверская область	6,1	37,9	1,3	20,1
Тульская область	5,4	37,7	1,7	31,6
Псковская область	4,6	36,7	2,5	40,8
Курганская область	5,2	35,5	2,5	58,6
Республика Дагестан	20,4	34,7	2,0	38,0
Тамбовская область	4,2	34,4	1,3	30,8
г. Севастополь	9,9	33,8	0,5	18,1
Республика Татарстан (Татарстан)	14,1	33,5	11,4	37,6
Удмуртская Республика	5,1	33,3	1,7	38,7
Сахалинская область	1,0	32,9	0,7	26,5
Карачаево-Черкесская Республика	5,5	31,8	0,5	28,4
Омская область	6,5	31,6	1,6	28,5
Кемеровская область – Кузбасс	7,4	31,3	3,5	29,2
Ивановская область	3,5	30,5	1,2	37,3
Ростовская область	11,3	30,4	5,5	22,5
Магаданская область	1,3	30,3	0,7	28,9
Московская область	15,6	30,3	6,9	23,1
Краснодарский край	14,7	30,2	8,3	46,9
Владимирская область	3,6	30,1	1,9	37,9
Ярославская область	4,1	30,1	2,7	44,5

Источник: данные Министерства финансов Российской Федерации

Представляется, что перечисление значительных объемов межбюджетных трансфертов из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации непосредственно перед завершением финансового года не могло не сказаться на эффективности использования данных ресурсов.

Для иных межбюджетных трансфертов доля этих средств, перечисленных в ноябре – декабре 2022 года для 8 субъектов Российской Федерации, превышала 1/2 годовых объемов, в том числе по Курганской области (58,6 %), Забайкальскому

¹ Ранжирование осуществлено на основе показателей по субсидиям; данные приведены по субъектам Российской Федерации, где объемы указанных межбюджетных трансфертов в ноябре – декабре 2022 года составили более 30 % от годовых назначений.

краю (58,2%), Республике Башкортостан (54,9%), Новосибирской области (54,3%), Чукотскому автономному округу (53,3%), Республике Алтай (52,7%), Республике Коми (50,9%) и Пензенской области (50,0%).

Комитет считает возможным допустить, что значительная часть причин указанных поздних сроков направления в регионы межбюджетных трансфертов связана с недостаточной организацией работы в соответствующих субъектах Федерации, а также причинами, указанными Министерством финансов Российской Федерации ранее в настоящем докладе. Вместе с тем данный фактор не может находиться и вне сферы ответственности соответствующих главных распорядителей средств федерального бюджета, которые, вероятно, отчасти приняли недостаточно мер для своевременного выявления факторов риска и их профилактики, в том числе в рамках подготовки предложений по перераспределению этих ресурсов в пользу субъектов Федерации, обеспечивающих своевременное расходование финансовой поддержки.

6. Не менее значимой причиной сроков предоставления и условий использования межбюджетных трансфертов из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации в 2022 году стало качество и точность бюджетного планирования и исполнения консолидированных бюджетов субъектов Федерации.

Как в целом по субъектам Российской Федерации, так и по отдельным регионам Счетной палатой Российской Федерации отмечены значительные отклонения между плановыми и фактическими показателями.

Таблица 4

Общие данные о планировании и исполнении консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации в 2022 году, млрд рублей

Показатель	Бюджетные назначения на 01.02.2022	Бюджетные назначения на 01.01.2023	Исполнено	В % к назначениям	
				на 01.02.2022	на 01.01.2023
Доходы консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации					
Всего по Российской Федерации (по федеральным округам)	16 444,8	18 558,8	19 663,9	119,6	106,0
в том числе:					
Центральный федеральный округ	5748,2	6030,0	6527,8	113,6	108,3
Северо-западный федеральный округ	1944,3	2240,7	2374,7	122,1	106,0
Южный федеральный округ	1322,3	1490,6	1582,8	119,7	106,2
Северо-Кавказский федеральный округ	647,4	751,3	796,9	123,1	106,1
Приволжский федеральный округ	2249,7	2679,2	2797,8	124,4	104,4
Уральский федеральный округ	1550,2	1774,0	1857,1	119,8	104,7
Сибирский федеральный округ	1664,2	1991,9	2053,9	123,4	103,1
Дальневосточный федеральный округ	1318,7	1601,0	1672,9	126,9	104,5
Расходы консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации					
Всего по Российской Федерации (по федеральным округам)	17 863,6	20 714,1	19 613,9	109,8	94,7
в том числе:					
Центральный федеральный округ	6333,4	6971,5	6558,5	103,6	94,1
Северо-западный федеральный округ	2122,4	2359,2	2262,4	106,6	95,9
Южный федеральный округ	1375,9	1644,3	1564,2	113,7	95,1
Северо-Кавказский федеральный округ	697,1	848,0	807,7	115,9	95,2

Показатель	Бюджетные назначения на 01.02.2022	Бюджетные назначения на 01.01.2023	Исполнено	В % к назначениям	
				на 01.02.2022	на 01.01.2023
Приволжский федеральный округ	2 406,6	2 979,6	2 848,6	118,4	95,6
Уральский федеральный округ	1 734,9	2 024,2	1 901,6	109,6	93,9
Сибирский федеральный округ	1 766,8	2 127,8	2 004,6	113,5	94,2
Дальневосточный федеральный округ	1 426,6	1 759,6	1 666,3	116,8	94,7

Источник: данные Счетной палаты Российской Федерации (оперативная информация о ходе исполнения консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации за январь – декабрь 2022 года)

Согласно приведенным данным, по всем федеральным округам наблюдались значительные отклонения между фактическим исполнением (по основным параметрам консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации) как по расходам, так и доходам. Надо признать, что в 2022 году существовали объективные причины для внесения значительных изменений в оценку поступлений финансовых ресурсов в бюджеты регионов и корректировки расходов в течение года.

Однако эти обстоятельства вовсе не разъясняют причины отклонений фактических показателей бюджетов от утвержденных бюджетных назначений уже к концу отчетного периода. В частности, значительные объемы неисполненных расходов свидетельствуют о недостаточно точной оценке необходимой величины соответствующих расходов или соответствующем уровне организации использования бюджетных средств, включая и межбюджетные трансферты из федерального бюджета.

7. Непосредственно масштабы неполного (неэффективного в данном случае) использования межбюджетных трансфертов из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации можно оценить на основе двух базовых параметров: остатков лимитов бюджетных обязательств (то есть величины, отражающей неиспользованный потенциал предоставления трансфертов) и не использованных остатков межбюджетных трансфертов на счетах субъектов Федерации.

Основные данные по этим показателям приведены в табличной форме.

Таблица 5

Данные о неиспользованных межбюджетных трансфертах из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации в 2022 году, млрд рублей

Субсидии	Субвенции	Иные межбюджетные трансферты	Всего по перечисленным межбюджетным трансфертам
Остатки лимитов бюджетных обязательств на предоставление межбюджетных трансфертов бюджетам субъектов Российской Федерации по состоянию на 1 января 2023 года			
26,2	3,9	6,8	36,9
Неиспользованные по состоянию на 1 января 2023 года остатки на счетах субъектов Российской Федерации субсидий, субвенций и иных межбюджетных трансфертов, имеющих целевое назначение, предоставленных из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации			
0,7	0,1	0,8	1,5

Источник: данные Министерства финансов Российской Федерации

Надо сказать, что сравнительно с общими параметрами консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации масштабы неиспользованных финансовых ресурсов в части межбюджетных трансфертов, имеющих целевое назначение, относительно невелики.

Вместе с тем, учитывая, что основные такие межбюджетные трансферты непосредственно связаны с реализацией национальных проектов, государственных программ Российской Федерации и выполнением иных важных социально-экономических задач, наличие неиспользованных остатков является достаточно негативным фактором.

Сведения по отдельным субъектам Российской Федерации (с наибольшими в абсолютном значении неиспользованными межбюджетными трансфертами) приведены далее.

Таблица 6.1

Остатки лимитов бюджетных обязательств на предоставление субсидий и иных межбюджетных трансфертов бюджетам отдельных¹ субъектов Российской Федерации (на 01.01.2023), тыс. рублей

Субъект Российской Федерации	Субсидии	Иные межбюджетные трансферты
Всего по Российской Федерации	26 227 209	6 830 544
Хабаровский край	1 764 412	340 259
Республика Дагестан	2 033 365	60 135
Ставропольский край	1 977 854	61 251
г. Севастополь	1 649 736	47 178
Томская область	1 036 895	30 653
Иркутская область	887 043	90 929
Краснодарский край	546 994	398 415
Рязанская область	860 507	23 940
Республика Ингушетия	836 001	32 904
Самарская область	309 144	489 046
Камчатский край	785 440	12 584
Удмуртская Республика	773 954	22 807
Нижегородская область	713 948	73 722
Республика Башкортостан	724 329	61 311
Республика Крым	597 286	141 593
Ростовская область	399 760	295 305
Московская область	524 252	167 580
Новосибирская область	249 455	372 809
Ярославская область	591 521	14 605
г. Москва	7	603 027
Тверская область	421 726	171 147
Саратовская область	333 521	221 364
Алтайский край	488 917	65 130
Свердловская область	399 632	122 445
Калининградская область	148 855	356 289

Источник: данные Министерства финансов Российской Федерации

¹ Суммарный остаток в которых превышает 500 млн рублей.

Таблица 6.2

**Не использованные по состоянию на 1 января 2023 года остатки
на счетах отдельных¹ субъектов Федерации субсидий
и иных межбюджетных трансфертов, имеющих целевое назначение,
предоставленных из федерального бюджета бюджетам
субъектов Федерации, тыс. рублей**

Субъект Российской Федерации	Субсидии и иные межбюджетные трансферты
Всего по Российской Федерации	1 421 001,8
Самарская область	217 470,8
Краснодарский край	149 881,9
Хабаровский край	113 688,0
Воронежская область	87 932,3
Белгородская область	75 408,3
Нижегородская область	50 650,4
Иркутская область	50 518,6

Источник: данные Министерства финансов Российской Федерации

Приведенные в таблицах 6.1 и 6.2 сведения позволяют определить субъекты Российской Федерации, в которых в 2022 году ситуация с использованием целевой финансовой помощи дает основание сделать вывод о её (помощи) недостаточно эффективном и практическом использовании.

8. Как отмечалось ранее, на уровень сбалансированности и финансовой устойчивости консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации, что также влияет на возможности эффективного использования межбюджетных трансфертов, повлияли и бюджетные кредиты, предоставленные в 2022 году из федерального бюджета, в том числе на замещение коммерческой задолженности в регионах.

По данным Счетной палаты Российской Федерации, в 2022 году объем государственного долга субъектов Российской Федерации в форме бюджетных кредитов существенно вырос.

Таблица 7

**Структура государственного долга субъектов Федерации
в 2022 году, млрд рублей**

Показатель	На 01.01. 2022	На 01.01. 2023	Изменение (в абс. величинах)	Изменение (в %)
Государственные ценные бумаги	799,8	651,8	-148,0	81,5
Кредиты от кредитных организаций	257,6	126,2	-131,4	49,0
Государственные гарантии	39,3	26,0	-13,3	66,2
Бюджетные кредиты	1 371,5	1 979,9	608,4	144,4
Иные долговые обязательства	6,3	5,9	-0,4	93,7
ИТОГО	2 474,5	2 789,8	315,3	112,7

*Источник: данные Счетной палаты Российской Федерации
(оперативная информация о ходе исполнения консолидированных
бюджетов субъектов Российской Федерации за январь-декабрь 2022 года)*

¹ Суммарный остаток в которых превышает 50 млн рублей.

При этом значительная часть прироста сложилась за счет активного использования бюджетных кредитов бюджетам субъектов Федерации, общая доля которых в общем объеме государственного долга субъектов Федерации достигла 71 процента.

Кроме того, несмотря на сокращение объемов долга в форме кредитов от кредитных организаций (коммерческие кредиты) почти в два раза, Счетная палата Российской Федерации приводит данные о том, что по состоянию на 1 декабря 2022 года объем таких кредитов¹ достиг величины всего в 46 млрд рублей. Однако на 1 января 2023 года данная величина вновь выросла до 126,2 млрд рублей.

В отчете о результатах параллельного контрольного мероприятия «Проверка целевого и эффективного использования кредитов федерального бюджета, предоставленных субъектам Федерации в 2017–2021 годах (с контрольно-счетными органами субъектов Федерации (выборочно)»² были также сделаны следующие ключевые выводы:

1) получение кредитов из федерального бюджета в целом не привело к сокращению объема государственного долга субъектов Федерации, хотя бюджетные кредиты оказывали значительное влияние на объем расходов на обслуживание долга с учетом их низкой стоимости (платы за пользование);

2) проведенный анализ правоприменительной практики выявил недостатки, причины и условия возникновения которых могут быть устранены путем совершенствования законодательства Российской Федерации;

3) в ряде субъектов Федерации не соблюдались условия соглашений о предоставлении бюджетного кредита или дополнительных соглашений о реструктуризации задолженности по бюджетному кредиту (нарушители досрочно возвращали бюджетный кредит);

4) выявлены случаи привлечения коммерческих кредитов при наличии существенных остатков на едином счете регионального бюджета (размещенных на банковских депозитах).

Указанные факторы также следует учитывать при решении вопроса о причинах и ответственности за неэффективное использование межбюджетных трансфертов бюджетам субъектов Федерации из федерального бюджета.

9. Данные, представленные Минэкономразвития России, позволяют судить об относительно положительных результатах достижения отдельных национальных целей развития в 2022 году.

Вместе с тем, по мнению Комитета, эти сведения не полны и не дают возможности сформировать однозначный вывод по существу темы настоящего Доклада, особенно учитывая многократно высказываемые замечания Счетной палаты Российской Федерации в отношении состава и качества таких показателей.

Кроме того, на основе оценки представленных сведений не удастся установить однозначную зависимость между выполнением субъектами Федерации плановых показателей и выявленными факторами использования субсидий и иных целевых межбюджетных трансфертов в 2022 году.

Исходя из этого, а также с учетом позиции Министерства финансов Российской Федерации о возможности представления оценки результатов (эффективности) использования субсидий из федерального бюджета субъектами Российской Федерации в 2022 году не ранее 1 августа 2023 года данный вопрос может быть дополнительно рассмотрен после получения этих материалов.

¹ В том числе за счет замещения их бюджетными кредитами из федерального бюджета.

² Утвержден Коллегией Счетной палаты Российской Федерации (протокол от 13 декабря 2022 года № 75К (1600)).

**Сводный доклад
Комитета Государственной Думы по контролю
по материалам Правительства Российской Федерации
и Счетной палаты Российской Федерации в части оценки
эффективности действующих положений соглашений
о разделе продукции в современных социально-экономических
условиях, в том числе с учетом введенных санкций**

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 информации о ходе разработки и предполагаемых сроках
принятия нормативных правовых актов, разработка и принятие
которых предусмотрены федеральными законами**

по состоянию на конец II квартала (первого полугодия) 2022 года

В соответствии со статьей 6 Федерального закона от 07.05.2013 г. № 77-ФЗ «О парламентском контроле» 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.

Следует отметить, что указанная информация по состоянию на 1 июля 2022 года была представлена Правительством Российской Федерации с существенным нарушением установленных сроков (письмо от 07.09.2022 г. № 10348п-П14)¹.

Ранее Комитетом Государственной Думы по контролю (далее – Комитет) были рассмотрены и проанализированы аналогичные отчеты Правительства Российской Федерации по состоянию на 1 января 2021 года и на 1 апреля 2022 года, исходя из чего настоящий Доклад учитывает изменение состава и хода подготовки соответствующих нормативных правовых актов, разработка которых предусмотрена федеральными законами.

Дополнительную актуальность проведенной работе придает необходимость учета соответствующей информации при выполнении поручения Государственной Думы по вопросу о введении ключевых показателей эффективности работы комитетов Государственной Думы.

Комитет также считает необходимым в обязательном порядке обеспечить учет информации о ходе разработки и предполагаемых сроках принятия нормативных правовых актов, разработка и принятие которых предусмотрены федеральными законами, принятыми в 2014–2022 годах, при организации работы и непосредственном проведении «правительственных часов» как элемента парламентского контроля.

Проведенный анализ информации о ходе разработки и предполагаемых сроках принятия нормативных правовых актов, разработка и принятие которых предусмотрены федеральными законами по состоянию на конец II квартала 2022 года (далее – Информация II-2022), позволяет использовать ее и для оценки состояния и динамики количества норм прямого действия (не требующих принятия «подзаконных актов»), содержащихся в принимаемых законах.

1. Согласно Информации II-2022 по состоянию на 30 июня 2022 года не завершена разработка 499 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).

Учитывая ранее полученные данные о ходе подготовки подзаконных актов на конец 2021 года и первого квартала 2022 года (далее – Информация 2021 и Информация I-2022 соответственно), можно отметить существенное сокращение количества подзаконных актов. Общее количество таких актов уменьшилось с 913 до 499 (за полугодие), то есть почти наполовину.

¹ По информации, полученной в рабочем порядке, данная задержка была вызвана «техническим сбоем».

Структура видов подзаконных актов и их динамика приведены далее на рисунке.

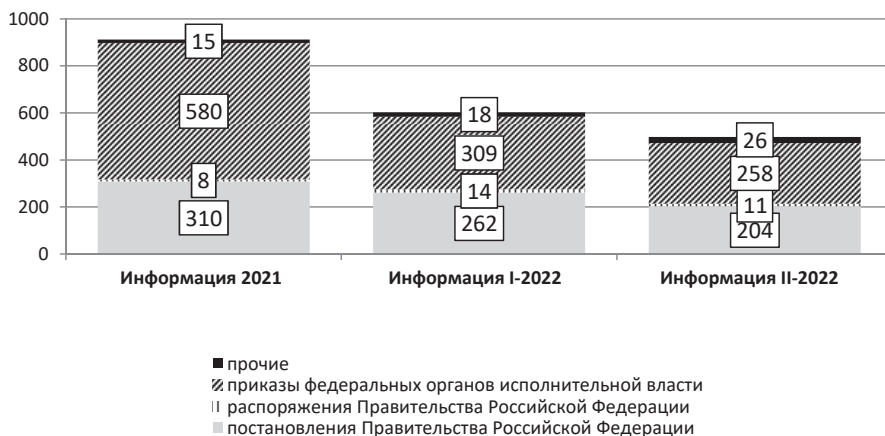


Рис. 1. Виды и количество подзаконных актов за исследуемый период (ед.)

Основная часть уменьшения количества подзаконных актов пришлась на приказы федеральных министерств и ведомств (ведомственные решения). При этом согласно Информации 2021 из общего количества приказов (580 единиц) 273 ведомственных решения должны были быть приняты в целях реализации реформы контрольно-надзорной деятельности в соответствии с Федеральным законом от 31.07.2020 г. № 248-ФЗ «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации» и Федеральным законом 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».

Согласно данным по состоянию на 1 июля 2022 года указанные федеральные законы предусматривали принятие только 4 приказов¹. Тем самым с точки зрения своевременности подготовки подзаконных актов реформа контрольно-надзорной деятельности была обеспечена необходимыми решениями органов исполнительной власти, в том числе с помощью активно применяемых элементов парламентского контроля.

С учетом этого фактора количество подзаконных актов, находящихся в стадии подготовки, можно считать относительно стабильным, хотя и сокращающимся.

2. Комитет отмечает, что среднее количество федеральных законов, во исполнение которых должны быть подготовлены и приняты подзаконные акты, начиная с конца 2021 года и по состоянию на 30 июня текущего года остается в целом неизменным.

Однако соотношение между количеством законов и решений органов исполнительной власти (причем в отношении одного и того же законодательного решения порой различных) демонстрирует достаточно отчетливую тенденцию.

¹ Сроки разработки которых переносились решениями Правительства Российской Федерации на более поздние сроки.

Таблица 1

Изменение количества федеральных законов и требуемых для их реализации подзаконных актов с 1 января 2021 года по 30 июня 2022 года

Показатель	Информация 2021	Информация I-2022	Информация II-2022
Количество федеральных законов	136	142	144
Количество подзаконных актов	913	603	499
<i>Количество подзаконных актов, приходящихся на один федеральный закон</i>	<i>6,71</i>	<i>4,25</i>	<i>3,47</i>

Даже если учитывать указанные выше искажения, вызванные разовым фактором – необходимостью принятия нескольких сотен подзаконных актов для реализации реформы контрольно-надзорной деятельности, следует отметить, что общее количество норм федерального законодательства, требующих дополнительных решений исполнительных органов власти, сокращается.

3. Согласно информации Правительства Российской Федерации общее количество и состав федеральных законов, для реализации которых необходимы разработка и утверждение подзаконных актов, регулярно обновляется, что объяснимо с учетом принимаемых за истекший квартал законодательных решений.

В частности, согласно Информации II-2022 федеральные законы, принятые уже в текущем, 2022 году, требуют разработки и утверждения значительного количества подзаконных актов.

Таблица 2

Сведения о федеральных законах, подписанных в 2022 году, и количестве соответствующих подзаконных актов, находящихся в стадии подготовки, по состоянию на конец I полугодия 2022 года

1. Федеральные законы, подписанные в I квартале 2022 года	
Количество федеральных законов, требующих принятия подзаконных актов	18
Количество подзаконных актов	63
2. Федеральные законы, подписанные в II квартале 2022 года	
Количество федеральных законов, требующих принятия подзаконных актов	35
Количество подзаконных актов	83

Таким образом, по мере решения вопроса о принятии подзаконных актов по ранее принятым федеральным законам новые законодательные инициативы в относительно тех же масштабах могут фактически реализовываться только и при условии утверждения необходимых решений федеральных органов исполнительной власти.

В самом общем виде Комитет не имеет возможности констатировать наличие однозначной тенденции к применению большего количества законодательных решений, содержащих нормы «прямого действия».

Ряд федеральных законов, утвержденных с начала 2022 года, при этом предусматривает необходимость разработки существенного объема подзаконных приказов, постановлений и иных актов.

Федеральные законы, утвержденные с начала 2022 года, для реализации которых требуется утверждение пяти и более подзаконных актов (по состоянию на 30 июня 2022 года)

Федеральный закон	Кол-во подзаконных актов, находящихся в стадии разработки
Федеральный закон от 06.03.2022 г. № 39-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации»	14
Федеральный закон от 06.03.2022 г. № 34-ФЗ «О проведении эксперимента по ограничению выбросов парниковых газов в отдельных субъектах Российской Федерации»	8
Федеральный закон от 26.03.2022 г. № 73-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «Об экспортном контроле»	14
Федеральный закон от 01.04.2022 г. № 84-ФЗ «О внесении изменений в Основы законодательства Российской Федерации о нотариате»	5
Федеральный закон от 01.04.2022 г. № 86-ФЗ «О внесении изменений в статьи 5 и 20 ¹ Федерального закона «Об основах государственного регулирования торговой деятельности в Российской Федерации» и о признании утратившими силу отдельных положений законодательных актов Российской Федерации»	5
Федеральный закон от 16.04.2022 г. № 104-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации»	5
Федеральный закон от 01.05.2022 г. № 124-ФЗ «О внесении изменений в Градостроительный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации»	5
Федеральный закон от 01.05.2022 г. № 129-ФЗ «О внесении изменений в Закон Российской Федерации «О трансплантации органов и (или) тканей человека» и Федеральный закон «Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации»	5
Федеральный закон от 01.05.2022 г. № 131-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «Об обязательном экземпляре документов»	6
Федеральный закон от 28.05.2022 г. № 148-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «Об основах туристской деятельности в Российской Федерации»	5

Исходя из этого, действующий формат принимаемых законов, предусматривающих обязательную разработку и утверждение постановлений, распоряжений, приказов и иных нормативных правовых актов государственных органов исполнительной власти, в обозримой перспективе останется актуальным элементом системы парламентского контроля.

Комитет также обращает внимание на внесенный в Государственную Думу проект федерального закона № 191884-8 «О внесении изменений в Федеральный закон «О парламентском контроле» (в части приведения терминологии в соответствие с законодательством и дополнения форм парламентского контроля), концепцией которого предусмотрены основы для системного решения основных проблем контроля за подготовкой подзаконных актов.

4. Одной из важнейших проблем реализации требований Федерального закона «О парламентском контроле» в части мониторинга сроков и хода утверждения

подзаконных актов является вопрос о федеральных законах, подписанных в более ранние годы, но тем не менее до сих пор не обеспеченных необходимыми актами Правительства Российской Федерации, министерств и ведомств.

Так, даже на конец первого полугодия текущего года в составе подзаконных актов (то есть не разработанных и не утвержденных) сохраняется ряд позиций, предусмотренных федеральными законами, подписанными в 2020 и предшествующих годах.

Таблица 4

Общие данные о федеральных законах, утвержденных до 2021 года, подзаконные акты во исполнение которых не приняты

Год утверждения федеральных законов	Кол-во федеральных законов	Кол-во подзаконных актов
2020	9	14
2019	3	4
2018	5	35
2017	1	1
2016	1	3
2015	2	3
2014	1	1

Таким образом, законодательство, формально действующее уже несколько лет, до сих пор остается вне инфраструктуры реализации отдельных норм и положений, что заслуживает инвентаризации как со стороны Правительства Российской Федерации, так и Государственной Думы.

Согласно позиции Правительства Российской Федерации значительная часть подзаконных актов, нужных для реализации требований приведенных федеральных законов, не может быть принята в связи с необходимостью внесения изменений в законодательство. Таким образом, политическая ответственность за отсутствие соответствующих подзаконных актов формально возлагается и на Государственную Думу. Позиция соответствующих комитетов Государственной Думы, подтверждающая необходимость изменения именно федеральных законов для разработки и утверждения подзаконных актов по уже действующим федеральным законам, не сформирована или существенно не повлияла на состав Информации II-2022.

Комитет не отмечает (за анализируемый период) существенного прогресса в решении искомой проблемы. Состав и количество «просроченных» нормативных правовых актов остается в целом достаточно стабильным, что дает основания для инвентаризации как самих федеральных законов, особенно принятых в 2014–2018 годах, так и постановки вопроса о необходимости включения в состав данных, представляемых Правительством Российской Федерации во исполнение статьи 6 Федерального закона от 07.05.2013 г. № 77-ФЗ «О парламентском контроле», подобной информации.

5. Концептуальным недостатком парламентского контроля с точки зрения его эффективности и практических результатов являются регулярно выявляемые факты нарушения установленных Правительством Российской Федерации сроков подготовки подзаконных актов и, более того, достаточно часто практикуемого переноса данных сроков на более поздние периоды.

Сведения о нарушении сроков подготовки подзаконных актов¹

Показатель	Информация 2021	Информация I-2022	Информация II-2022
Количество подзаконных актов, не утвержденных в установленный срок	147	25	30
Суммарное (расчетное) количество дней «просроченных» относительно установленных сроков	8 795	2 027	1 691

Несмотря на определенное по строго формальным признакам сокращение общего количества дней, «просроченных» с точки зрения установленных сроков подготовки и утверждения подзаконных актов, масштабы невыполнения необходимых дат утверждения таких актов остаются значительными. Более того, учитывая прирост количества подзаконных актов, по которым зафиксировано нарушение сроков их подготовки по состоянию на конец первого полугодия 2022 года, актуальность данной проблемы остается высокой.

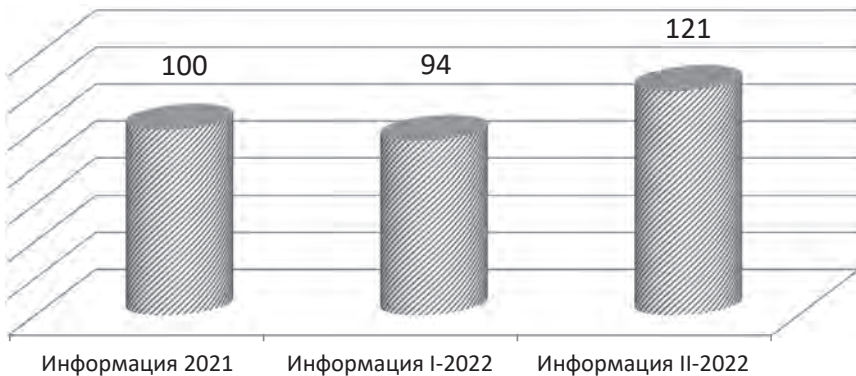


Рис. 2. Сведения о подзаконных актах, сроки подготовки которых были перенесены решениями Правительства Российской Федерации на более поздние сроки

Важно указать, что сам инструмент увеличения контрольных сроков подготовки и утверждения подзаконных актов не только непосредственно влияет на оценку своевременности и хода их (актов) утверждения, но и позволяет вне санкции или уведомления Государственной Думы достаточно произвольно менять время начала действия соответствующих федеральных законов.

Комитет не имеет возможности провести полноценную детальную оценку причин, необходимости, обоснованности и, главное, последствий такого изменения сроков подготовки подзаконных актов. Вместе с тем даже по внешним признакам можно сделать вполне достоверный вывод, что часть из указанных решений была обусловлена причинами субъективного характера, например, длительностью согласования проектов нормативных правовых актов между различными федеральными органами исполнительной власти, что подтверждается и сведениями Информации II-2022.

¹ Задержки на 1 день не учитываются в таблице.

6. При анализе хода подготовки подзаконных актов Комитет выявил достаточно существенную концентрацию данных обязательств в отношении отдельных федеральных органов исполнительной власти, что обусловлено в том числе нормами конкретных федеральных законов.

Таблица 6

Распределение подзаконных актов по федеральным органам исполнительной власти, ответственным за их разработку, согласно Информации II-2022

Федеральный орган исполнительной власти, ответственный за разработку подзаконных актов	Кол-во подзаконных актов
Минсельхоз России	52
Минтранс России	51
Минприроды России	46
Минфин России	35
Минэкономразвития России	30
Минюст России	25
Минэнерго России	21
ФНС России	19
ФСТЭК России	14
Минздрав России	13
Минобороны России	13
Минспорт России	12
Минцифры России	12
МВД России	11
Минкультуры России	11
Минстрой России	11
Росгвардия	11

Только два ведомства – Министерство сельского хозяйства Российской Федерации и Министерство транспорта Российской Федерации – отвечают за подготовку более сотни подзаконных актов. По состоянию на конец первого квартала в состав органов исполнительной власти Российской Федерации, отвечающих за наибольшее количество подзаконных решений, входили Минсельхоз России (63 акта), Минприроды России (57 актов), Минтранс России (46 актов) и Минэкономразвития России (39 актов).

При прочих равных условиях есть основания предположить, что принимаемые решения о количестве и даже необходимости принятия подзаконных актов, определяемых соответствующими федеральными законами, подчиняются не столько общим целям и задачам законодательного регулирования, сколько складывающимся традициям взаимоотношений комитетов Государственной Думы и соответствующих министерств и ведомств. Данное предположение нуждается в дальнейшем исследовании, однако, по имеющейся на сегодняшний день информации, допустимо указать на целесообразность оценки использования норм прямого действия с точки зрения их необходимости, актуализации более активной позиции комитетов Государственной Думы при работе над законопроектами в части определения необходимых положений непосредственно в законах.

Например, Министерство транспорта Российской Федерации определено в качестве ответственного исполнителя за подготовку подзаконных актов по 12 федеральным законам.

Таблица 7

**Состав подзаконных актов, ответственным исполнителем
за подготовку которых является Минтранс России,
по состоянию на 30 июня 2022 года**

Федеральный закон	Кол-во подзаконных актов
Федеральный закон от 03.02.2014 г. № 15-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросам обеспечения транспортной безопасности»	1
Федеральный закон от 03.08.2018 г. № 342-ФЗ «О внесении изменений в Градостроительный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации»	5
Федеральный закон от 01.05.2022 г. № 126-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации»	2
Федеральный закон от 11.06.2021 г. № 208-ФЗ «О внесении изменений в Воздушный кодекс Российской Федерации и статью 7 Федерального закона «О Государственной корпорации по космической деятельности «Роскосмос»	1
Федеральный закон от 14.03.2022 г. № 56-ФЗ «О внесении изменений в Воздушный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации»	1
Федеральный закон от 15.04.2022 г. № 92-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации»	1
Федеральный закон от 15.10.2020 г. № 334-ФЗ «О внесении изменений в статью 4 Федерального закона «О государственном регулировании развития авиации»	1
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 30.12.2021 г. № 470-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации»	6
Федеральный закон от 30.12.2021 г. № 488-ФЗ «О внесении изменений в Воздушный кодекс Российской Федерации»	11
Федеральный закон от 30.12.2021 г. № 495-ФЗ «О внесении изменений в статью 8 Федерального закона «О Государственной компании «Российские автомобильные дороги» и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации»	1
Федеральный закон от 06.03.2022 г. № 39-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации»	11

Только на этом отдельном примере продемонстрировано в отношении различных законов, включая принятые в 2020 году и ранее, что отсутствие необходимых подзаконных актов на сегодняшний день определяется не только исполнительной дисциплиной федеральных органов исполнительной власти, но и изначально «качеством» соответствующего закона.

7. По мере накопления опыта обработки и анализа информации, предоставляемой Правительством Российской Федерации относительно подзаконных актов ежеквартально, Комитет отмечает также иные вопросы, определяющие эффективность и практическую ценность данного элемента парламентского контроля, требующие проработки.

Основная часть из них касается формата и качества представляемых Правительством Российской Федерации данных, что непосредственно влияет на сроки и результаты обработки представляемой информации.

Так, на сегодняшний день сведения о подзаконных актах предоставляются в формате .pdf, не предполагающем возможность их систематизации по отдельным вопросам и направлениям, обособления конкретных законов или ответственных органов исполнительной власти.

Кроме того, установлены признаки некорректного отражения информации, отсутствия сведений о разработке отдельных подзаконных актов за отдельные кварталы.

Сохраняется актуальность дефицита сведений не только о текущем состоянии процесса подготовки подзаконных актов, но и о результатах их разработки и утверждения за отчетный период (квартал). В связи с этим оценка выполнения ранее принятых решений осуществляется не непрерывно, а разово, без учета выполнения обязательств Правительства Российской Федерации за отчетные периоды.

Комитет также не может подтвердить наличие существенного интереса комитетов Государственной Думы к мониторингу сроков принятия, содержания и правоприменительной практики подзаконных актов, что в том числе обусловлено указанными выше проблемами.

Для решения этих проблем Комитет подготовит детальные предложения по интеграции сведений о подготовке подзаконных актов с Системой обеспечения законодательной деятельности и разработке совместно с Правительством Российской Федерации регламента формирования, предоставления и обработки указанных данных.

**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 III квартала 2022 года

Комитет Государственной Думы по контролю рассмотрел представленную во исполнение статьи 6 Федерального закона от 07.05.2013 г. № 77-ФЗ «О парламентском контроле» информацию Правительства Российской Федерации о ходе разработки и предполагаемых сроках принятия нормативных правовых актов, разработка и принятие которых предусмотрены федеральными законами (письмо от 20.10.2022 г. № 12272п-П14).

Данный отчет Правительства Российской Федерации позволяет не только оценить состояние подготовки нормативных правовых актов, разработка и принятие которых предусмотрены федеральными законами (далее – подзаконные акты), по состоянию на 30 сентября 2022 года, но и проанализировать динамику этого направления работы федеральных органов исполнительной власти с учетом ранее полученных данных на конец I полугодия, I квартала 2022 года и 2021 года, результаты рассмотрения которых были учтены при подготовке соответствующих докладов.

Результаты оценки подзаконных актов на регулярной основе учитываются при формировании позиции Комитета Государственной Думы по контролю (далее – Комитет) при подготовке и проведении «правительственных часов», отчетов представителей Правительства Российской Федерации, Счетной палаты Российской Федерации и Центрального банка Российской Федерации, в том числе в отношении аналогичной отчетности Правительства Российской Федерации по состоянию на 1 января 2021 года, 1 апреля 2022 года и 1 июля 2022 года.

Кроме того, результаты анализа информации о ходе разработки и предполагаемых сроках принятия нормативных правовых актов, разработка и принятие которых предусмотрены федеральными законами, по состоянию на конец III квартала 2022 года (далее – Информация III-2022) находят практическое применение при выполнении отдельных поручений Государственной Думы, оценке выполнения постановлений Государственной Думы, а также разработки и введении ключевых показателей эффективности работы комитетов Государственной Думы, общего совершенствования законотворческого процесса исходя из целесообразности повышения количества норм прямого действия в законодательных актах.

1. По результатам обработки Информации III-2022 нельзя сделать вывод о сохранении тенденции сокращения количества подзаконных актов, наблюдаемой с начала текущего года, что продемонстрировано далее в графической форме.

Согласно Информации III-2022, наметившееся с начала 2022 года сокращение количества подзаконных актов, обусловленное в первую очередь завершением принятия нескольких сотен постановлений, распоряжений и приказов федеральных органов исполнительной власти в соответствии с реформой контрольно-надзорной деятельности, преодолено. Только за период с 1 июля по 1 октября 2022 года количество необходимых подзаконных актов выросло почти на 1/3 (133 акта).

При этом, как будет показано далее, значительная часть восстановленного количества подзаконных актов была предусмотрена федеральными законами, принятыми (и подписанными Президентом Российской Федерации) в конце весенней сессии Государственной Думы.

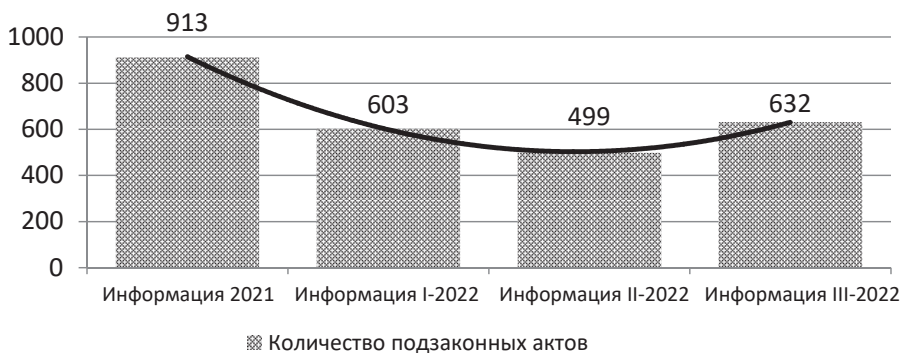


Рис. 1. Общие сведения о динамике подзаконных актов с 1 января 2021 года по 1 октября 2022 года

Комитет считает, что указанное обстоятельство отчасти может быть объяснено необходимостью принятия ряда срочных законодательных решений, обусловленных в том числе введением антироссийских санкций отдельными странами, но в то же время особый порядок и срочность принятия соответствующих федеральных законов могли бы сопровождаться и сокращением сроков разработки подзаконных актов, что не было организовано Правительством Российской Федерации.

2. Подзаконные акты могут приниматься (разрабатываться) в различных видах, преимущественно как постановления или распоряжения Правительства Российской Федерации, но большая часть из них по-прежнему приходится на решения (приказы) ведомств, что отчасти отражено и в проекте федерального закона № 196178-8 «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации и признании утратившими силу отдельных положений законодательных актов Российской Федерации» (в целях оптимизации полномочий Правительства Российской Федерации), внесенном Правительством Российской Федерации в Государственную Думу 15 сентября 2022 года.

Структура видов подзаконных актов и их динамика приведены далее на соответствующей диаграмме.

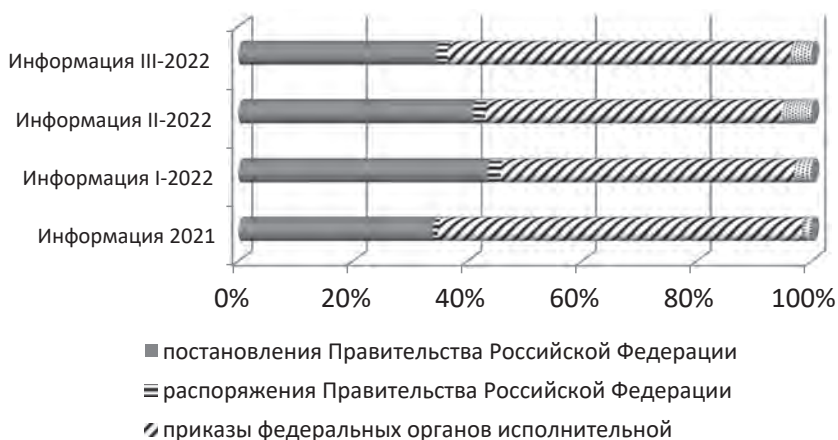


Рис. 2. Структура видов подзаконных актов

Следует отметить, что состав (структура) подзаконных актов за рассматриваемый период (календарный год) претерпела определенные изменения в первом и втором кварталах 2022 года (когда было отмечено и общее сокращение числа подзаконных актов), но, согласно Информации, доля таких актов в форме приказов федеральных органов исполнительной власти, сократившись к концу I квартала 2022 года до 51 %, к 1 октября 2022 года выросла до 60 процентов.

Таким образом, условия, сроки и сама возможность реализации отдельных норм федеральных законов, применение которых может быть обеспечено только в случае принятия необходимых подзаконных актов, к концу III квартала 2022 года сконцентрировалась в значительной мере на ведомственных решениях, а не нормативных правовых актах Правительства Российской Федерации, что отчасти ограничивает возможности применения парламентского контроля в отношении конкретных ведомств в силу того, что сроки и условия разработки и утверждения таких приказов устанавливает именно Правительство Российской Федерации.

3. Относительно количества федеральных законов, во исполнение которых должны быть подготовлены и утверждены подзаконные акты, Комитет констатирует, что за последний квартал текущего года количество таких актов, приходящихся в среднем на один закон, возросло.

Таблица 1

Общие данные о соотношении федеральных законов и подзаконных актов

Показатель	Информация 2021	Информация I-2022	Информация II-2022	Информация III-2022
Кол-во федеральных законов	136	142	144	162
Кол-во подзаконных актов	913	603	499	632
<i>Кол-во подзаконных актов на один федеральный закон</i>	6,7	4,3	3,5	3,9

Если на конец первого полугодия 2022 года можно было говорить об устойчивой тенденции снижения среднего числа подзаконных актов, приходящихся на один федеральный закон, то согласно Информации III-2022 ситуация изменилась: условная величина «норм прямого действия сократилась». При этом значительная часть подзаконных актов приходится на несколько федеральных законов.

Таблица 2

Данные по федеральным законам, во исполнение которых необходима разработка подзаконных актов

Федеральные законы, требующие разработки и принятия подзаконных актов	Кол-во подзаконных актов	Доля в общем кол-ве подзаконных актов
Федеральный закон от 14.07.2022 г. № 263-ФЗ «О внесении изменений в части первую и вторую Налогового кодекса Российской Федерации»	32	5,1 %
Федеральный закон от 30.12.2021 г. № 454-ФЗ «О семеноводстве»	28	4,4 %

Федеральные законы, требующие разработки и принятия подзаконных актов	Кол-во подзаконных актов	Доля в общем кол-ве подзаконных актов
Федеральный закон от 03.08.2018 г. № 342-ФЗ «О внесении изменений в Градостроительный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации»	26	4,1 %
Федеральный закон от 28.06.2022 г. № 199-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О статусе военнослужащих»	22	3,5 %
Федеральный закон от 14.07.2022 г. № 357-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации» и отдельные законодательные акты Российской Федерации»	21	3,3 %
Федеральный закон от 11.06.2022 г. № 174-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «Об электроэнергетике» и отдельные законодательные акты Российской Федерации»	20	3,2 %
Федеральный закон от 14.07.2022 г. № 255-ФЗ «О контроле за деятельностью лиц, находящихся под иностранным влиянием»	18	2,8 %
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»	15	2,4 %
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	2,2 %
Федеральный закон от 11.07.2022 г. № 166-ФЗ «О внесении изменений в статью 17 ¹ Федерального закона «Об обороне» и статью 31 Федерального закона «Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации»	12	1,9 %
Федеральный закон от 06.03.2022 г. № 39-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации»	12	1,9 %
Федеральный закон от 11.06.2022 г. № 169-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О развитии сельского хозяйства»	11	1,7 %
Федеральный закон от 14.07.2022 г. № 266-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О персональных данных», отдельные законодательные акты Российской Федерации и признании утратившей силу части четырнадцатой статьи 30 Федерального закона «О банках и банковской деятельности»	11	1,7 %
Федеральный закон от 28.06.2022 г. № 219-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О противодействии легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма» и отдельные законодательные акты Российской Федерации»	11	1,7 %
Федеральный закон от 28.06.2022 г. № 221-ФЗ «О внесении изменений в Закон Российской Федерации «О ветеринарии»	11	1,7 %
Федеральный закон от 14.07.2022 г. № 323-ФЗ «О внесении изменений в часть вторую Налогового кодекса Российской Федерации»	10	1,6 %
Федеральный закон от 28.06.2022 г. № 204-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации»	10	1,6 %
Федеральный закон от 30.12.2021 г. № 488-ФЗ «О внесении изменений в Воздушный кодекс Российской Федерации»	10	1,6 %
Прочие федеральные законы	338	53,5 %

Таким образом, почти четверть всех подзаконных актов (в соответствии с Информацией ПИ-2022) приходится на шесть федеральных законов. Здесь также необходимо отметить, что значительная часть подзаконных актов относится не к относительно «новым» законодательным решениям, а к законам, принятым в гораздо более ранние периоды, но тем не менее до сих пор не обеспеченным необходимыми решениями Правительства Российской Федерации и ведомств.

Данный фактор заслуживает дополнительного исследования, исходя как из общей оценки необходимости применения «отсылочных» норм в федеральном законодательстве, так и сроков разработки соответствующих подзаконных актов. В действующих же условиях значительное количество принимаемых федеральных законов имеют «обусловленное» правоприменение, зависящее от субъективных факторов, в том числе исполнительской дисциплины и конкретных решений федеральных органов исполнительной власти.

4. Несмотря на значительное количество подзаконных актов, принятие которых обусловлено федеральными законами, принятыми в текущем календарном году, немалая часть таких актов предусмотрена законодательством более раннего периода. Причем по ряду таких законов проблема утверждения подзаконных актов, согласно Информации ПИ-2022, не может быть решена без дополнительных решений, включая изменение именно федеральных законов¹.

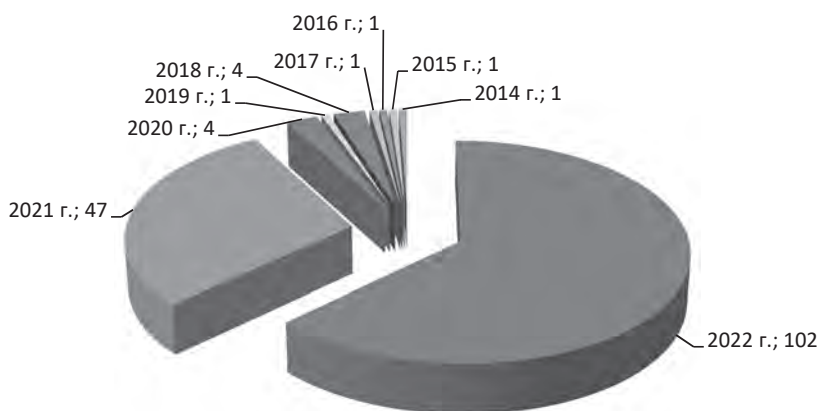


Рис. 3. Количество федеральных законов, для выполнения которых требуется принятие подзаконных актов, по годам (дата принятия)

Так, только 63 % из общего количества федеральных законов, не обеспеченных подзаконными актами, были приняты в 2022 году.

Учитывая сроки принятия прочих федеральных законов, можно сделать вывод о том, что действующая система и практика законодательства и соответствующих мер Правительства Российской Федерации не подразумевает априори обязательности разработки и утверждения подзаконных актов даже по истечении одного календарного года и более длительного периода.

Более того, принимая во внимание, что 8 федеральных законов (с 2014 по 2018 год) остаются не обеспеченными соответствующими подзаконными актами, представляется возможным сделать вывод о том, что вне принятия специальных дополнительных мер по решению данной проблемы прогресса в решении вопроса

¹ То есть подзаконные акты не могут быть утверждены, поскольку на сегодняшний день их содержание не будет соответствовать действующему законодательству.

повышения эффективности законотворческой деятельности достичь не удастся. В качестве меры, которая может способствовать сокращению сроков между датой утверждения законодательного решения и его практическим вступлением в силу в рамках положений, регулируемых подзаконными актами, следует рассматривать весь комплекс инструментов парламентского контроля.

Сведения о федеральных законах, принятых достаточно давно, но не обеспеченных подзаконными актами, приведены далее в таблице.

Таблица 3

**Сведения о подзаконных актах по федеральным законам,
принятым в 2014–2018 годах**

Федеральный закон	Кол-во не утвержденных подзаконных актов
Федеральный закон от 03.08.2018 г. № 342-ФЗ «О внесении изменений в Градостроительный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации»	26
Федеральный закон от 27.12.2018 г. № 558-ФЗ «О внесении изменений в Жилищный кодекс Российской Федерации в части упорядочения норм, регулирующих переустройство и (или) перепланировку помещений в многоквартирном доме»	3
Федеральный закон от 31.01.2016 г. № 4-ФЗ «О ратификации Соглашения о единых принципах и правилах обращения медицинских изделий (изделий медицинского назначения и медицинской техники) в рамках Евразийского экономического союза»	3
Федеральный закон от 30.12.2015 г. № 431-ФЗ «О геодезии, картографии и пространственных данных и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации»	2
Федеральный закон от 03.02.2014 г. № 15-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросам обеспечения транспортной безопасности»	1
Федеральный закон от 25.12.2018 г. № 488-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «Об основах государственного регулирования торговой деятельности в Российской Федерации» и статьи 4 ⁴ и 4 ⁵ Федерального закона «О применении контрольно-кассовой техники при осуществлении расчетов в Российской Федерации»	1
Федеральный закон от 29.07.2017 г. № 243-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О гражданстве Российской Федерации» и статьи 8 и 14 Федерального закона «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации»	1
Федеральный закон от 27.12.2018 г. № 522-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с развитием систем учета электрической энергии (мощности) в Российской Федерации»	1

По мнению Комитета, а также принимая во внимание отсутствие ощутимого изменения ситуации в течение рассмотренного периода (с конца 2021 года по 1 октября 2022 года), вопрос о принятии подзаконных актов по приведенным в указанной таблице федеральным законам нуждается в скорейшем системном рассмотрении.

Кроме того, с учетом изложенного и исходя из общего повышения эффективности парламентского контроля целесообразно также проработать возможность реализации предложений, учтенных в проекте федерального закона № 191884-8 «О внесении изменений в Федеральный закон «О парламентском контроле» (в части приведения терминологии в соответствие с законодательством и дополнения форм парламентского

контроля), концепцией которого предусмотрены основы для системного решения основных проблем контроля за подготовкой подзаконных актов.

5. С точки зрения целей и задач рассмотрения Информации III-2022 важным фактором, отражающим результативность деятельности Правительства Российской Федерации в отношении обеспечения выполнения норм федеральных законов, является соблюдение установленных или обоснованных исходя из соответствующих законодательных решений сроков разработки и утверждения подзаконных актов.

Таблица 4

Сведения о нарушении сроков подготовки подзаконных актов¹

Показатель	Информация 2021	Информация I-2022	Информация II-2022	Информация III-2022
Кол-во подзаконных актов, не утвержденных в установленный срок	147	25	30	17
Суммарное (расчетное) кол-во дней, «просроченных» относительно установленных сроков	8795	2027	1691	1504

Исходя из полученных данных, нельзя не подтвердить положительную динамику относительно работы Правительства Российской Федерации в части подзаконных актов. Отмечается постепенное сокращение как количества, так и времени подготовки подзаконных актов.

Однако качественные и количественные параметры несоблюдения установленных сроков по Подзаконным актам остаются достаточно существенными.

Кроме того, необходимо принять во внимание, что Правительство Российской Федерации обладает и практически реализует полномочия в части изменения сроков разработки и утверждения подзаконных актов, при том, что в отношении ряда федеральных законов решения о продлении сроков принимались неоднократно.

Так, из 632 подзаконных актов (в соответствии с Информацией III-2022) решения об изменении (переносе на более позднюю дату) сроков подготовки соответствующих актов были приняты по 69 таким постановлениям, распоряжениям и приказам.

Действующий порядок реализации требований статьи 6 Федерального закона «О парламентском контроле» не предусматривает обязанности Правительства Российской Федерации разъяснять причины и последствия изменения сроков подготовки подзаконных актов, равно как и не ограничивает количество таких изменений контрольных дат. Поэтому, например, исходя из имеющихся официальных данных не представляется возможным без дополнительных проверок объяснить, почему сроки подготовки проекта приказа «Об утверждении Положения о ледовых лоцманах», необходимого для реализации положений Федерального закона от 28.06.2022 г. № 184-ФЗ «О внесении изменений в статью 5¹ Кодекса торгового мореплавания Российской Федерации и Федеральный закон «О Государственной корпорации по атомной энергии «Росатом», были изменены с 28.09.2022 г. (поручение от 19.07.2022 г. № 8336п-П50) на 28.11.2022 г. (план-график от 27.09.2022 г. № ДГ-П50-16251).

Вследствие этого и принимая во внимание достаточно широкую практику изменения указанных дат, Комитет считает важным проработать вопрос о согласовании таких решений Правительства Российской Федерации с Государственной Думой.

¹ Задержки на 1 день не учитываются в таблице.

6. Исходя из Информации III-2022 уровень «нагрузки» на отдельные ведомства, ответственные за подготовку подзаконных актов, остается достаточно высоким.

Таблица 5

**Распределение подзаконных актов по федеральным
органам исполнительной власти, ответственным за их разработку,
согласно Информации III-2022¹**

Федеральный орган исполнительной власти, ответственный за разработку подзаконных актов	Кол-во подзаконных актов	Доля от общего кол-ва подзаконных актов
Минсельхоз России	66	10,4 %
Минтранс России	48	7,6 %
ФНС России	48	7,6 %
Минэнерго России	42	6,6 %
Минприроды России	38	6,0 %
Минюст России	34	5,4 %
Минфин России	31	4,9 %
МВД России	28	4,4 %
Минобороны России	28	4,4 %
Минздрав России	27	4,3 %
Минцифры России	25	4,0 %
Минэкономразвития России	25	4,0 %
Росгвардия	16	2,5 %
Минстрой России	13	2,1 %
Минтруд России	13	2,1 %
Минпромторг России	11	1,7 %
Росфинмониторинг	11	1,7 %
ГУСП	10	1,6 %
СВР России	10	1,6 %
ФАС России	10	1,6 %
<i>Иные ведомства</i>	98	15,5 %

Так, более половины всех подзаконных актов (53 % от 632) приходится на 8 ведомств.

При этом Комитет не имеет возможности подтвердить объективную необходимость концентрации ответственности в части подзаконных актов на отдельных министерствах и ведомствах, в том числе исходя из целесообразности передачи соответствующих полномочий конкретным федеральным органам исполнительной власти вместо их урегулирования непосредственно в тексте соответствующих законов. При этом, как и на основе данных представленных Правительством Российской Федерации на 1 января 2021 года ежеквартальных отчетов текущего года, можно отметить признаки субъективного подхода к определению норм прямого действия в соответствующих федеральных законах в зависимости от позиции отдельных федеральных органов исполнительной власти, являвшихся разработчиками (участвовавших в рассмотрении) соответствующих проектов федеральных законов.

¹ В таблице приведены отдельные сведения по ФОИВ, отвечающим за разработку 10 и более подзаконных актов.

**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 2022 года**

В соответствии со статьей 6 Федерального закона «О парламентском контроле» Правительство Российской Федерации представило информацию о ходе разработки и предполагаемых сроках принятия нормативных правовых актов, разработка и принятие которых предусмотрены федеральными законами (письмо от 26.01.2023 г. № 737п-П14) (далее – Информация IV-2022).

Комитет Государственной Думы по контролю (далее – Комитет) отмечает, что форма и отчасти содержание Информации IV-2022 отличается от соответствующих данных, представленных Правительством Российской Федерации за III квартал 2022 года и предшествующие периоды.

Данные изменения обусловлены результатами встречи депутатов Комитета с руководством Правительства Российской Федерации 8 декабря 2022 года (протокол совещания у Заместителя Председателя Правительства Российской Федерации – Руководителя Аппарата Правительства Российской Федерации Д. Ю. Григоренко № ДГ-П14-90пр от 08.12.2022 г.).

Так, по итогам проведения указанного совещания данные Правительства Российской Федерации о подготовке нормативных правовых актов, необходимых (предусмотренных) для реализации соответствующих положений федеральных законов (далее – подзаконные акты), представлены в рамках Информации IV-2022 по трем блокам (разделам):

1. Сведения о подзаконных актах, разработка которых приостановлена до внесения изменений в законодательство.

Данная категория отчетности отражает состояние подготовки подзаконных актов, завершение которой невозможно (или нецелесообразно исходя из целей и задач соответствующего закона) вне корректировок именно законодательных норм, а не отдельных решений Правительства Российской Федерации или федеральных органов исполнительной власти.

Целесообразность обособления таких материалов обусловлена результатами обработки предшествующей квартальной отчетности Правительства Российской Федерации по подзаконным актам, а именно наличием значительного количества положений федеральных законов, принятых в достаточно отдаленные периоды (начиная с 2014 года¹), во исполнение которых распоряжения, постановления, приказы и иные нормативные правовые акты федеральных органов исполнительной власти остаются не утвержденными на последнюю отчетную дату.

Кроме того, согласно позиции Правительства Российской Федерации, утверждение указанных подзаконных актов в данном случае не представляется возможным; вследствие этого целесообразно в рамках этой категории подзаконных актов провести определенную «ревизию» для выработки решений на «площадке» профильных комитетов Государственной Думы о подготовке необходимых изменений в законодательство, либо устраняющих препятствия для утверждения актов Правительства Российской Федерации, либо для устранения необходимости соответствующего «подзаконного» регулирования в целом.

¹ Эта дата обусловлена временем утверждения Федерального закона «О парламентском контроле», что отнюдь не исключает, но скорее всего подразумевает наличие и более ранних законодательных актов, необходимые решения исполнительной власти по которым остаются нереализованными.

2. Сведения о подзаконных актах, первоначальный срок принятия которых перенесен в установленном порядке.

Этот блок данных отражает преимущественно наиболее проблемные вопросы подготовки подзаконных актов, сроки утверждения которых были увеличены в результате действий (или бездействия) федеральных органов исполнительной власти, вне ограничений, связанных с положениями федеральных законов.

Комитет считает данный элемент Информации IV-2022 наиболее актуальным с точки зрения практики парламентского контроля, включая решение вопросов о вовлеченности (информированности) профильных комитетов Государственной Думы о подобных инцидентах и учете изменения сроков в отношении иных аспектов законотворческой деятельности.

Кроме того, дополнительное изучение подобных изменений сроков подготовки подзаконных актов в одностороннем порядке (решением Правительства Российской Федерации) позволяет поставить вопрос о целесообразности упорядочивания подходов к определению и процедуре установления и изменения таких дат, в том числе с учетом воздействия данного фактора на фактическую реализацию соответствующих федеральных законов.

3. Сведения о подзаконных актах, необходимых для реализации норм федеральных законов.

Эта часть Информации IV-2022 представляет из себя наибольшую по объему оперативную часть данных о ходе разработки подзаконных актов, преимущественно направленных на нормативно-правовое регулирование отдельных норм федеральных законов, утвержденных в относительно недавние сроки.

Такие данные дают возможность в оперативном режиме осуществлять парламентский контроль, представляя из себя фактически реализацию постановлений Государственной Думы о принятии конкретного федерального закона в третьем, окончательном чтении.

Вместе с тем значительным системным недостатком используемой в настоящее время процедуры контроля за ходом, сроками и тем более содержанием подзаконных актов, а впоследствии – за внесением в них изменений и дополнений является недостаточная вовлеченность профильных комитетов Государственной Думы в эту работу.

Последний тезис имеет дополнительное значение исходя из следующих практик:

а) недостаточной определенности предполагаемых сроков утверждения подзаконных актов на дату принятия решения Государственной Думой о принятии.

В настоящее время решение о плановой дате утверждения конкретного постановления, распоряжения, приказа или иной формы акта федеральных органов исполнительной власти принимается на основании решения Правительства Российской Федерации о разработке такого документа, включая и организационные вопросы (определение ответственного органа исполнительной власти и, при необходимости, соисполнителей).

При этом сроки утверждения указанных подзаконных актов не подлежат в обязательном порядке согласованию с Государственной Думой, даже в порядке информирования конкретного профильного комитета Государственной Думы;

б) решения Правительства Российской Федерации об установлении сроков утверждения отдельного нормативного правового акта не доводятся до сведения профильного комитета Государственной Думы в обязательном порядке.

Основным источником данных является ежеквартальная отчетность Правительства Российской Федерации в соответствии со статьей 6 Федерального закона «О парламентском контроле».

Специального информирования (включая сроки и обязательность представления данных) Государственной Думы об устанавливаемых датах утверждения

подзаконных актов в отношении конкретных федеральных законов не устанавливается. Принципы и подходы к определению таких параметров также определены недостаточно, вследствие чего оценить с достаточной оперативностью и содержательно, насколько устанавливаемая дата соответствует целям и задачам принятого законодательного решения, не всегда возможно;

в) отсутствие обязательной практики оценки результатов действия федеральных законов (правоприменительная практика).

Вследствие этого основным предметом парламентского контроля в части подзаконных актов является констатация факта наличия соответствующего документа, но не его содержания и условий использования.

Данные и иные вопросы, с учетом накопленного опыта оценки и мониторинга подготовки и утверждения подзаконных актов, нуждаются в систематизации и учете в форме предложений по внесению изменений в Регламент Государственной Думы и иные нормативные правовые акты с целью повышения эффективности законодательной деятельности.

Комитет также отмечает, что начиная с 2023 года сведения о подзаконных актах подлежат обязательному учету¹ в составе информации Комитета к каждому из проводимых «правительственных часов» и размещению на официальном сайте Комитета в сети Интернет², что тем более повышает уровень востребованности этих данных в системе парламентского контроля.

1. Основываясь на данных, рассмотренных Комитетом в рамках восьмого созыва Государственной Думы, начиная от отчетности за 2021 год и заканчивая Информацией IV-2022, можно сделать вывод о положительной динамике эффективности работы Правительства Российской Федерации по разработке и утверждению подзаконных актов.

Таблица 1

Общее количество подзаконных актов с 1 января 2022 года по 1 января 2023 года (не утвержденных по состоянию на соответствующую отчетную дату)

Показатель	Кол-во подзаконных актов, ед.	Изменение за квартал, в %
Информация IV-2021 ³	913	-/-
Информация I-2022	603	66,0
Информация II-2022	499	82,8
Информация III-2022	632	126,7
Информация IV-2022	508	80,4

Так, количество подзаконных актов за период с конца 2021 по конец 2022 года сократилось немногим менее чем в два раза.

¹ Ранее данный учет осуществлялся в разовом порядке.

² <http://komitetcontrol.duma.gov.ru/>.

³ Данные обозначения соответствуют информации Правительства Российской Федерации, представленной во исполнение статьи 6 Федерального закона «О парламентском контроле», соответственно, начиная с информации на конец IV квартала 2021 года и далее – ежеквартально.

Комитет считает возможным отнести к причинам наблюдаемых изменений следующие обстоятельства:

1) общее повышение контроля и исполнительной дисциплины со стороны Правительства Российской Федерации за ответственными за подготовку проектов соответствующих нормативных правовых актов федеральными министерствами и ведомствами.

В частности, в рамках встречи депутатов Комитета с руководством Правительства Российской Федерации 8 декабря 2022 года были наглядно продемонстрированы порядок и условия работы Правительства Российской Федерации по мониторингу подзаконных актов на базе Координационного центра Правительства Российской Федерации;

2) завершение основной части подготовки нормативных правовых актов федеральными органами исполнительной власти в целях реализации реформы контрольно-надзорной деятельности.

Так, согласно Информации IV-2021 для реализации федеральных законов от 31.07.2020 г. № 248-ФЗ «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации» и 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» на конец 2021 года в стадии разработки находилось порядка 319 подзаконных актов. На последнюю отчетную данную данный вопрос практически решен (акты утверждены);

3) относительное сокращение количества федеральных законов, для реализации которых необходимы разработка и утверждение нормативных правовых актов Правительства Российской Федерации (повышением доли законодательных решений «прямого действия»).

Важно учесть, что достигнутое сокращение неутвержденных подзаконных актов обеспечено в условиях необходимости принятия значительного количества новых федеральных законов, часть из которых была обусловлена обстоятельствами внешнего характера (в их числе – введение беспрецедентного количества антироссийских санкций). Это обстоятельство определяет в том числе в силу календарных особенностей работы Парламента Российской Федерации в режиме сессий, и зафиксированный рост количества подзаконных актов к концу III квартала отчетного года.

В 2022 году Государственной Думой было принято 653 закона; в то же время итоговое количество подзаконных актов сократилось до 508 единиц. Таким образом, при прочих равных условиях ситуация имеет положительную динамику как исходя из фиксируемого уровня нарушения сроков подготовки необходимых актов, так и общего их количества необходимых для реализации федеральных законов, но не утвержденных на сегодняшний день.

2. С точки зрения условий и времени, требующихся на разработку, согласование и утверждение подзаконных актов, важное значение имеет вид и форма такого акта, как, например, постановление или распоряжение Правительства Российской Федерации, ведомственный приказ. В ряде случаев для реализации положений федерального закона требуются указы Президента Российской Федерации и иные решения.

Представляется, что подготовка акта в форме приказа соответствующего федерального органа исполнительной власти представляется относительно более простой задачей (исходя из необходимости, например, проведения согласительных процедур), чем постановления Правительства Российской Федерации, исходя из чего оценка динамики видов подзаконных актов может дать определенное понимание достигнутого прогресса (или регресса) в этой сфере деятельности федеральных органов исполнительной власти.

**Структура подзаконных актов в период с 1 января 2022 года
по 1 января 2023 года, единиц**

Показатель	Информация IV-2021	Информация I-2022	Информация II-2022	Информация III-2022	Информация IV-2022
Общее количество подзаконных актов	913	603	499	632	508
в том числе:					
Постановления Правительства Российской Федерации	310	262	204	218	209
<i>в % к общему количеству</i>	<i>34,0</i>	<i>43,4</i>	<i>40,9</i>	<i>34,5</i>	<i>41,1</i>
Распоряжения Правительства Российской Федерации	8	14	11	13	11
<i>в % к общему количеству</i>	<i>0,9</i>	<i>2,3</i>	<i>2,2</i>	<i>2,1</i>	<i>2,2</i>
приказы федеральных органов исполнительной власти	580	309	258	378	248
<i>в % к общему количеству</i>	<i>63,5</i>	<i>51,2</i>	<i>51,7</i>	<i>59,8</i>	<i>48,8</i>
прочие	15	18	26	23	40
<i>в % к общему количеству</i>	<i>1,6</i>	<i>3,0</i>	<i>5,2</i>	<i>3,6</i>	<i>7,9</i>

Наибольшее относительное изменение за рассматриваемый период отмечается в отношении именно «прочих» подзаконных актов, что в значительной мере связано с необходимостью реализации федеральных конституционных законов от 04.10.2022 года № 5-ФКЗ, № 6-ФКЗ, № 7-ФКЗ, № 8-ФКЗ о принятии в Российской Федерацию Донецкой Народной Республики, Луганской Народной Республики, Запорожской области и Херсонской области и образования в составе Российской Федерации новых субъектов – Донецкой Народной Республики, Луганской Народной Республики, Запорожской области и Херсонской области.

При этом нельзя не отметить повышение доли подзаконных актов в форме постановлений Правительства Российской Федерации, причем их количество на конец каждого отчетного квартала существенно менялось.

Наконец, значительная часть сокращения относительного количества подзаконных актов пришлось на ведомственные решения (приказы).

Однако Комитет не склонен считать данную тенденцию окончательно сформировавшейся, в том числе с учетом находящейся на рассмотрении законодательной инициативы Правительства Российской Федерации № 196178-8 «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации и признании утратившими силу отдельных положений законодательных актов Российской Федерации» (в целях оптимизации полномочий Правительства Российской Федерации). Согласно пояснительной записке к данному законопроекту, «...предусматривается передача ряда полномочий Правительства Российской Федерации на уровень федеральных органов исполнительной власти в различных сферах: экономика, здравоохранение, охрана окружающей среды, образование, культура и т. д.»¹. Данное обстоятельство по мере реализации соответствующих инициатив Правительства Российской Федерации может привести к увеличению количества подзаконных актов именно в форме приказов министерств и ведомств.

¹ <https://sozd.duma.gov.ru/download/7F5FDC3E-2FA0-4118-9BBF-654993B0A334>.

Целесообразно подчеркнуть, что потенциальное увеличение количества подзаконных актов в форме приказов может оказать влияние и на общую процедуру и условия реализации парламентского контроля ввиду того, что содержательные решения в отношении подобных документов будут концентрироваться в сфере ответственности конкретных федеральных органов исполнительной власти, но не Правительства Российской Федерации в целом.

Соответствующие изменения потенциально могут быть рассмотрены и в отношении целесообразности концентрации дополнительных инструментов парламентского контроля (и ответственности за результаты его использования) в отношении профильных комитетов Государственной Думы в качестве субъектов реализации всего комплекса решений по конкретной законодательной инициативе, начиная от внесения соответствующего законопроекта в Государственную Думу и заканчивая контролем за принятием всех необходимых подзаконных актов, вплоть до результата их реализации (правоприменительной практикой).

3. Важной характеристикой, касающейся подзаконных актов, является число таких решений относительно количества федеральных законов, предусматривающих необходимость разработки и утверждения постановлений, распоряжений, приказов и иных решений федеральных органов исполнительной власти.

Таблица 3

Структура подзаконных актов в период с 1 января 2022 года по 1 января 2023 года, единиц

Показатель	Информация IV-2021	Информация I-2022	Информация II-2022	Информация III-2022	Информация IV-2022
Количество федеральных законов	136	142	144	162	138
Количество подзаконных актов	913	603	499	632	508
<i>Количество подзаконных актов, приходящихся на один федеральный закон</i>	6,7	4,2	3,5	3,9	3,7

Даже если принять во внимание указанный ранее фактор существенного (разового) сокращения количества подзаконных актов в первом квартале 2022 года, связанный с завершением подготовительного этапа реализации контрольно-надзорной деятельности, усредненное количество подзаконных актов в расчете на один федеральный закон постепенно сокращается.

Вместе с тем нельзя не учитывать фактор значительного повышения количества федеральных законов, принятых Государственной Думой в 2022 году.

Таким образом, составить более адекватное мнение о том, насколько изменилось среднее относительное количество подзаконных актов, можно будет на основе отчетности Правительства Российской Федерации за более поздние периоды.

По той же причине нельзя сделать однозначного вывода о существенном изменении за последнее время «концентрации» подзаконных актов в отношении отдельных федеральных законов. Данные Информации IV-2022 приведены в таблице.

Сведения о федеральных законах, для реализации которых требуется наибольшее количество подзаконных актов по состоянию на конец 2022 года¹

Показатель (федеральный закон)	Кол-во подзаконных актов	В % к общему кол-ву подзаконных актов
Всего по федеральным законам	417	100,0
Федеральные конституционные законы от 04.10.2022 г. № 5-ФКЗ, № 6-ФКЗ, № 7-ФКЗ, № 8-ФКЗ о принятии в Российскую Федерацию Донецкой Народной Республики, Луганской Народной Республики, Запорожской области и Херсонской области и образовании в составе Российской Федерации новых субъектов – Донецкой Народной Республики, Луганской Народной Республики, Запорожской области и Херсонской области	44	10,6
Федеральный закон от 04.11.2022 г. № 427-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации»	27	6,5
Федеральный закон от 30.12.2021 г. № 454-ФЗ «О семеноводстве»	25	6,0
Федеральный закон от 04.11.2022 г. № 419-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации»	16	3,8
Федеральный закон от 11.06.2022 г. № 174-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «Об электроэнергетике» и отдельные законодательные акты Российской Федерации»	14	3,4
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)»	12	2,9
Федеральный закон от 28.06.2022 г. № 221-ФЗ «О внесении изменений в Закон Российской Федерации «О ветеринарии»	11	2,6
Федеральный закон от 11.06.2022 г. № 166-ФЗ «О внесении изменений в статью 17 ¹ Федерального закона «Об обороне» и статью 31 Федерального закона «Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации»	10	2,4
Федеральный закон от 11.06.2022 г. № 169-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О развитии сельского хозяйства»	10	2,4

То есть на 9 федеральных законов приходится более 2/5 всех подзаконных актов по состоянию на конец 2022 года. При этом отнюдь не все из указанных законодательных решений являются относительно недавними.

В составе законов, подзаконные акты по которым до сих пор не приняты, отмечаются законы 2021 года и более ранних периодов, что дает основание для дополнительной проработки вопроса о порядке и условиях определения даты разработки и утверждения необходимых нормативных правовых актов, причем при обязательной информированности и вовлеченности в данный процесс соответствующих профильных комитетов Государственной Думы.

¹ Без учета федеральных законов, по которым срок принятия подзаконных актов перенесен решениями Правительства Российской Федерации или принятия данных актов не представляется возможным без внесения изменений в иные нормы федерального законодательства.

4. Благодаря совершенствованию структуры Информации IV-2022 по сравнению с предшествующими отчетными данными существенно упрощен порядок выявления той части федеральных законов, сроки утверждения подзаконных актов во исполнение которых значительны, а по ряду законодательных решений превышают год и более со дня утверждения таких законов.

Таблица 5

Основной состав подзаконных актов по Информации IV-2022, единиц

Показатель	Подзаконные акты, разработка которых приостановлена до внесения изменений в законодательство	Подзаконные акты, первоначальный срок принятия которых перенесен в установленном порядке	Подзаконные акты, необходимые для реализации норм федеральных законов (актуальных)
Количество федеральных законов	10	26	109
Количество подзаконных актов	42	49	417
из них:			
постановления Правительства Российской Федерации	33	28	148
распоряжения Правительства Российской Федерации	2	0	9
ведомственные приказы	3	19	226

На сегодняшний день фактором, определяющим своевременность принятия Правительством Российской Федерации подзаконных актов, является даже не дата соответствующего федерального закона¹, предписывающая утверждение конкретного акта², а фиксируемый факт несоблюдения изначально установленных сроков принятия конкретного подзаконного акта.

Здесь Комитет считает важным в очередной раз обратить внимание на то, что изменение ожидаемых (или предполагаемых, установленных, например, соответствующим постановлением Государственной Думы при принятии, в том числе в конкретном чтении, по отдельному закону) сроков утверждения подзаконных актов, заключения о невозможности утверждения конкретного подзаконного акта в силу необходимости внесения изменения в федеральное законодательство (а не в решения федеральных органов исполнительной власти), имеют определяющее значение именно исходя из целей и задач парламентского контроля.

Согласно данным, приведенным в таблице № 5, по 91 подзаконному акту отмечается несоответствие ожидаемых сроков разработки всего комплекса нормативно-правовых решений в силу обстоятельств объективного или субъективного характера, что, по мнению Комитета, является достаточным основанием для выработки дополнительных и специальных мер.

¹ См., например, аналогичный доклад Комитета по Информации III-2022.

² Как указывалось в рамках настоящего доклада, так и в аналогичных документах по оценке отчетности Правительства Российской Федерации за соответствующие кварталы, почти три десятка нормативных правовых актов остаются неутвержденными в соответствии с федеральными законами, принятыми в период с 2014 по 2019 год.

В частности, одним из вариантов решения мог бы стать аналог «регуляторной гильотины»¹ в отношении федеральных законов, не обеспеченных подзаконными актами в течение целого ряда лет.

Однако данная работа требует организации достаточно сложной и системной работы именно в части правоприменительной практики федерального законодательства, учитывая, что подзаконные акты являются лишь составной частью этого объекта парламентского контроля.

Также важно указать, что сам факт изменения сроков или трактовки возможности утверждения подзаконных актов вполне может рассматриваться в качестве констатации признаков нарушения установленных дат и, следовательно, сроков вступления всего комплекса законодательных решений в силу.

Вследствие указанного обстоятельства является крайне важным принять меры к информированию для принятия необходимых решений профильных комитетов Государственной Думы о подобных явлениях.

5. Комитет подтверждает сохранение высокого уровня концентрации ответственности за подготовку необходимых подзаконных актов в отношении ограниченного круга федеральных министерств и ведомств.

Таблица 6

Распределение подзаконных актов по федеральным органам исполнительной власти, ответственным за их разработку, согласно Информации IV-2022²

Федеральный орган исполнительной власти, ответственный за подготовку подзаконного акта	Кол-во подзаконных актов, ед.
<i>I. Нормативные правовые акты, разработка которых приостановлена до внесения изменений в законодательство</i>	
Минстрой России	6
Минэнерго России	6
Минтранс России	5
...	
<i>II. Нормативные правовые акты, первоначальный срок принятия которых перенесен в установленном порядке</i>	
Минприроды России	13
Минфин России	9
Минсельхоз России	5
....	
<i>III. Нормативные правовые акты, необходимые для реализации норм федеральных законов (актуальных)</i>	
Минсельхоз России	54
Минобороны России	32
Минтруд России	31
Минтранс России	26
Минэнерго России	25
Минэкономразвития России	18

¹ Реализуемой Правительством Российской Федерации в отношении нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти.

² Отдельно продемонстрированы данные по ФОИВ, отвечающим за подготовку пяти и более подзаконных актов.

Федеральный орган исполнительной власти, ответственный за подготовку подзаконного акта	Кол-во подзаконных актов, ед.
Минздрав России	16
Минприроды России	16
Минфин России	16
ФНС России	15
МВД России	14
ФСБ России	14
Минпромторг России	12
Минстрой России	11
Минобл России	11
Росгвардия	11
ФСТЭК России	11
ФАС России	10
прочие ФОИВ	74
Минпросвещения России	9
Минобрнауки России	8
Госкорпорация «Роскосмос»	6
СВР России	6
Ростехнадзор	5
ФСО России	5
...	

Приведенные данные позволяют утверждать, что распределение ответственности между федеральными органами исполнительной власти за подготовку подзаконных актов остается сосредоточенной на отдельных министерствах и ведомствах. При этом необходимо отметить, что подзаконные акты, первично определенные сроки подготовки и утверждения которых были перенесены¹, относятся к иным федеральным органам исполнительной власти по сравнению с «оперативной» работой по подготовке подзаконных актов.

Это обстоятельство дает основание для выработки отдельных подходов к организации парламентского контроля в части указанных категорий подзаконных актов, в том числе в отношении непосредственного вовлечения профильных Комитетов Государственной Думы в эту работу.

¹ Или же их подготовка была признана невозможной без изменения норм федеральных законов.

**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 2023 года**

В соответствии со статьей 6 Федерального закона «О парламентском контроле» Правительство Российской Федерации представило информацию о ходе разработки и предполагаемых сроках принятия нормативных правовых актов, разработка и принятие которых предусмотрены федеральными законами (письмо от 25.04.2023 г. № 1138-П14-ДГ) (далее – Информация I-2023¹).

Комитет Государственной Думы по контролю (далее – Комитет) подчеркивает, что форма Информации I-2023, как и данные за 2022 год (IV квартал 2022 года) представлены в новом виде, позволяющем обеспечить большее удобство пользования этими данными. Это достигается за счет обособления сведений о подготовке нормативных правовых актов, необходимых (предусмотренных) для реализации соответствующих положений федеральных законов (далее – подзаконные акты), по трем блокам:

1) сведения о подзаконных актах, разработка которых приостановлена до внесения изменений в законодательство;

2) сведения о подзаконных актах, первоначальный срок принятия которых перенесен в установленном порядке;

3) сведения о подзаконных актах, необходимых для реализации норм федеральных законов.

Этот подход позволяет оценить не только ход подготовки подзаконных актов, но и определить (в целом по указанным трем элементам Информации I-2023) причины несоблюдения (переноса, изменения) сроков утверждения соответствующих постановлений, распоряжений, приказов и иных актов федеральных органов исполнительной власти, и ответственность соответствующих министерств и ведомств, а также комитетов Государственной Думы за складывающуюся ситуацию. Кроме того, такой подход позволяет анализировать общие тенденции объекта парламентского контроля в отношении подготовки подзаконных актов и вырабатывать системные решения, направленные на обеспечение полноценной реализации (то есть включая и подзаконные акты) принимаемых федеральных законов.

1. Исходя из Информации I-2023 общее количество подзаконных актов можно считать относительно стабильным, вне однозначно выраженной тенденции к увеличению или снижению в рамках рассматриваемого периода.

Так, если не принимать во внимание показатели по подзаконным актам на конец 2021 года, значение которых было в значительной степени обусловлено ходом реформы контрольно-надзорной деятельности, предусматривающей принятие в рамках этого периода порядка трех сотен соответствующих ведомственных приказов и решений Правительства Российской Федерации, то среднее значение (обобщенное) таких подзаконных актов начиная с 2022 года вплоть до данных последней отчетной даты остается в целом без существенных изменений.

Несмотря на то, что минимальное количество неутвержденных подзаконных актов (менее полутысячи к концу первого полугодия 2022 года) остается в течение последних лет рекордным значением, Комитет не имеет оснований утверждать

¹ Соответствующие данные за 2022 год и отдельные кварталы 2022 года далее именуется в том же формате (Информация IV-2022, Информация III-2022 и так далее).

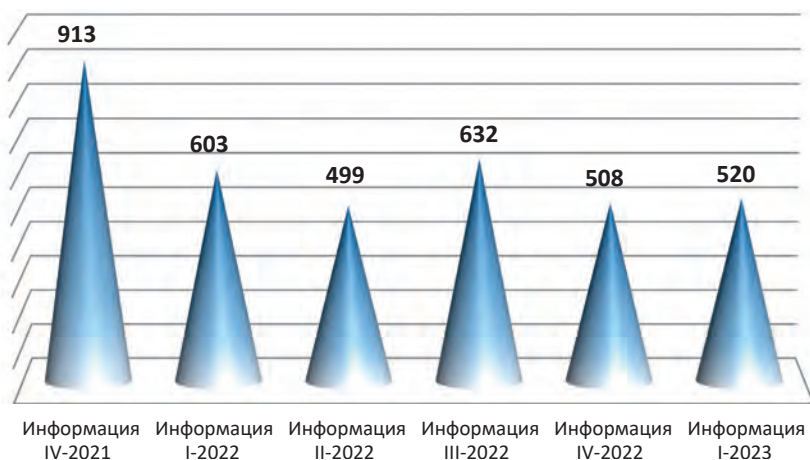


Рис. 1. Количество подзаконных актов, поквартально, единиц

о наличии признаков существенного изменения масштабов данного направления работы Правительства Российской Федерации. То есть среднее количество подзаконных актов, заявляемое Правительством Российской Федерации в соответствии со статьей 6 Федерального закона «О парламентском контроле» ежеквартально, остается в основном на том же уровне.

При этом именно Информация I-2023 дает основание для констатации роста количества подзаконных актов по сравнению с предшествующим отчетным периодом (более чем на 2 % относительно данных на конец 2022 года).

То есть при относительно положительном изменении динамики в течение всего рассматриваемого периода (начиная с 2021 года) оснований для вывода о системном сокращении количества подзаконных актов в более поздние сроки не имеется.

2. Значительную часть важной информации о подготовке и утверждении подзаконных актов можно получить на основе анализа структуры таких актов, состав которых варьируется от указов Президента Российской Федерации до приказов отдельных федеральных служб и агентств.

Таблица 1

Структура подзаконных актов в период с 2021 года по 31 марта 2023 года.

Показатель	Информация IV-2021	Информация I-2022	Информация II-2022	Информация III-2022	Информация IV-2022	Информация I-2023	Изменение за период
Общее количество подзаконных актов	913	603	499	632	508	520	-393
в том числе:							
постановления Правительства Российской Федерации	310	262	204	218	209	235	-75
<i>в % к общему количеству</i>	<i>34,0</i>	<i>43,4</i>	<i>40,9</i>	<i>34,5</i>	<i>41,1</i>	<i>45,2</i>	<i>11,2</i>

Показатель	Информация IV-2021	Информация I-2022	Информация II-2022	Информация III-2022	Информация IV-2022	Информация I-2023	Изменение за период
распоряжения Правительства Российской Федерации	8	14	11	13	11	14	6
<i>в % к общему количеству</i>	<i>0,9</i>	<i>2,3</i>	<i>2,2</i>	<i>2,1</i>	<i>2,2</i>	<i>2,7</i>	1,8
приказы федеральных органов исполнительной власти	580	309	258	378	248	242	-338
<i>в % к общему количеству</i>	<i>63,5</i>	<i>51,2</i>	<i>51,7</i>	<i>59,8</i>	<i>48,8</i>	<i>46,5</i>	-17,0
прочие	15	18	26	23	40	29	14
<i>в % к общему количеству</i>	<i>1,6</i>	<i>3,0</i>	<i>5,2</i>	<i>3,6</i>	<i>7,9</i>	<i>5,6</i>	3,9

При прочих равных условиях имеется возможность определить, что использование приказов федеральных органов исполнительной власти в качестве подзаконных актов сократилось наиболее существенным образом.

Такая отчасти специфическая форма подзаконных актов, как распоряжения Правительства Российской Федерации, осталась по количественным показателям относительно неизменной. Это определяется во многом самим характером, целями и задачами указанных актов.

С другой стороны, относительное количество постановлений Правительства Российской Федерации постепенно увеличивается (касательно общего числа подзаконных актов).

Выявленная тенденция может быть существенно скорректирована с учетом законодательной инициативы Правительства Российской Федерации № 196178-8 «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации и признании утратившими силу отдельных положений законодательных актов Российской Федерации» (в целях оптимизации полномочий Правительства Российской Федерации). Согласно пояснительной записке к данному законопроекту «...предусматривается передача ряда полномочий Правительства Российской Федерации на уровень федеральных органов исполнительной власти в различных сферах: экономика, здравоохранение, охрана окружающей среды, образование, культура и т. д.»¹. В случае принятия Государственной Думой данного законопроекта следует ожидать, что часть подзаконных актов в будущих периодах будет оформляться именно в форме решений конкретных федеральных министерств и ведомств, то есть приказов. За счет этого может быть скорректирована и структура подзаконных актов.

В то же время соответствующие (но пока не реализованные на законодательном уровне) решения относительно повышения ответственности конкретных ведомств (а не Правительства Российской Федерации в целом) должны способствовать и росту взаимодействия между данными органами исполнительной власти и ответственными комитетами Государственной Думы.

Однако оценка реальных последствий реализации такого решения, включая влияние на сроки и иные характеристики подготовки подзаконных актов, пока не может быть осуществлена.

¹ <https://sozd.duma.gov.ru/download/7F5FDC3E-2FA0-4118-9BBF-654993B0A334>.

3. Комитет имеет возможность оценить ход подготовки подзаконных актов по трем основным категориям (см. пункт 1 настоящего Доклада).

Таблица 2

**Оценка основного состава подзаконных актов согласно
Информации IV-2022 и Информации I-2023, единиц**

Показатель	Информация IV-2022	Информация I-2023
1. Подзаконные акты, разработка которых приостановлена до внесения изменений в законодательство	42	30
<i>количество решений о переносе сроков подготовки подзаконных актов (суммарно)</i>	<i>103</i>	<i>117</i>
2. Подзаконные акты, первоначальный срок принятия которых перенесен в установленном порядке	49	46
<i>количество решений о переносе сроков подготовки подзаконных актов (суммарно)</i>	<i>54</i>	<i>51</i>
3. Подзаконные акты, необходимые для реализации норм федеральных законов	417	444
Всего подзаконных актов	508	520

Так, за относительно короткий срок (один квартал) структура подзаконных актов претерпела достаточно ощутимые изменения, в первую очередь в отношении тех подзаконных актов, утверждение которых трактовалось Правительством Российской Федерации как невозможное без внесения изменений именно в федеральное законодательство (то есть что относится к компетенции Государственной Думы, а не федеральных органов исполнительной власти).

Если в отношении подзаконных актов, необходимых для реализации федеральных законов, принятых в относительно недавнем времени (то есть срок подготовки подзаконных актов по которым не наступил), отмечается достаточный уровень оперативности выполнения Правительством Российской Федерации соответствующих обязательств, то в части актов, сроки утверждения которых были изменены (в ряде случаев – неоднократно) решениями Правительства Российской Федерации, ситуация может быть оценена иначе, в том числе и с точки зрения объективного характера факторов, предложенных Правительством Российской Федерации в качестве необходимых и достаточных для изменения сроков разработки таких актов.

В подтверждение этой гипотезы можно привести следующие данные.

Таблица 3

**Данные о Подзаконных актах, первоначальный срок
принятия которых перенесен в установленном порядке, единиц**

Показатель	Информация IV-2022	Информация I-2023
Всего подзаконных актов	49	46
<i>Подзаконные акты, в отношении которых принято решение Правительства Российской Федерации о переносе сроков их принятия:</i>		
<i>1 раз</i>	<i>46</i>	<i>43</i>
<i>2 раза</i>	<i>1</i>	<i>1</i>
<i>3 раза</i>	<i>2</i>	<i>2</i>

Таблица 4

Пояснения Правительства Российской Федерации о ходе разработки отдельных подзаконных актов, сроки подготовки (утверждения) которых были изменены решениями Правительства Российской Федерации

Федеральный закон	Предполагаемое наименование проекта акта	Поручение о разработке акта	Ответственный ФОВ ¹	Предполагаемый срок принятия акта	Ход разработки акта ²
Федеральный закон от 02.08.2019 г. № 278-ФЗ	«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 06.12.2021 г. № ДГ-П13-17640; от 01.12.2022 г. № 408-П13-ДГ	Минфин России	31.03.2024	Срок разработки проекта акта перенесен в связи продлением полномочий Минфина России по регистрации условий эмиссии и обращения региональных и местных ценных бумаг срок разработки акта до 1 января 2024 г.
Федеральный закон от 02.08.2019 г. № 278-ФЗ	«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 06.12.2021 г. № ДГ-П13-17640; от 01.12.2022 г. № 408-П13-ДГ	Минфин России	31.03.2024	Срок разработки проекта акта перенесен в связи продлением полномочий Минфина России по регистрации условий эмиссии и обращения региональных и местных ценных бумаг срок разработки акта до 1 января 2024 г.

¹ Федеральный орган исполнительной власти.

² Приведены полные цитаты Информации I-2023.

Федеральный закон от 30.12.2021 г. № 488-ФЗ	«О внесении изменений в постановление Правительства Российской Федерации от 28.08.2021 г. № 1440»	от 17.03.2022 г. № 2578п-П50 пункт 3 плана-графика; от 16.02.2023 г. № ДГ-П50-2121	Минтранс России	14.04.2023	Срок разработки проекта акта перенесен в связи с отсутствием целевой статьи расходов в сводной бюджетной росписи федерального бюджета на 2023 год и на плановый период 2024 и 2025 годов
Федеральный закон от 30.12.2021 г. № 488-ФЗ	«Об утверждении Федеральных авиационных правил»	от 17.03.2022 г. № 2578п-П50 пункт 5 плана-графика; от 27.02.2023 г. № ДГ-П50-2577	Минтранс России	27.04.2023	Срок разработки проекта акта перенесен в связи с необходимостью рассмотрения проекта приказа на Рабочей группе в сфере воздушного транспорта при подкомиссии по совершенствованию контрольных (надзорных) и разрешительных функций федеральных органов исполнительной власти при Правительственной комиссии по проведению административной реформы
Федеральный закон от 30.12.2021 г. № 488-ФЗ	«Об утверждении Федеральных авиационных правил»	от 17.03.2022 г. № 2578п-П50 пункт 7 плана-графика; от 27.02.2023 г. № ДГ-П50-2577	Минтранс России	01.03.2023	Срок разработки проекта акта перенесен в связи с необходимостью рассмотрения проекта приказа на Рабочей группе в сфере воздушного транспорта при подкомиссии по совершенствованию контрольных (надзорных) и разрешительных функций федеральных органов исполнительной власти при Правительственной комиссии по проведению административной реформы
Федеральный закон от 30.12.2021 г. № 488-ФЗ	«Об утверждении Федеральных авиационных правил»	от 17.03.2022 г. № 2578п-П50 пункт 11 плана-графика; от 27.02.2023 г. № ДГ-П50-2577	Минтранс России	01.03.2023	Срок разработки проекта акта перенесен в связи с необходимостью рассмотрения проекта приказа на Рабочей группе в сфере воздушного транспорта при подкомиссии по совершенствованию контрольных (надзорных) и разрешительных функций федеральных органов исполнительной власти при Правительственной комиссии по проведению административной реформы

<p>Федеральный закон от 11.06.2022 г. № 170-ФЗ</p>	<p>«Об утверждении Генеральной схемы размещения учреждений уголовно-исполнительной системы»</p>	<p>от 20.06.2022 г. № 6702п-П4 пункт 2 плана-графика; от 13.10.2022 г. № ДГ-П4-17274</p>	<p>Минюст России</p>	<p>29.07.2023</p>	<p>Срок разработки проекта акта перенесен в связи с необходимостью дополнительного сбора и систематизации значительного объема сведений об объектах учреждений уголовно-исполнительной системы для включения в Генеральную схему размещения учреждений уголовно-исполнительной системы</p>
<p>Федеральный закон от 21.11.2022 г. № 444-ФЗ</p>	<p>«Об утверждении перечня рыбной и иной продукции, произведенной из уловов водных биологических ресурсов на судах рыбопромыслового флота, принадлежащих плательщикам, указанным в пунктах 2 и 3 статьи 333¹ Налогового кодекса Российской Федерации на праве собственности или используемых ими на основании договора финансовой аренды (договора лизинга) либо договоров фрахтования (бербоут-чартера или тайм-чартера), или на предпрятиях как имущественных комплексах, предназначенных для производства рыбной и иной продукции и произведенных на территории Российской Федерации, принадлежащих указанным плательщикам на праве собственности или используемых ими на основании договора финансовой аренды (договора лизинга)»</p>	<p>от 06.12.2022 г. № 14544п-П11 пункт 3 плана-графика; от 29.03.2023 г. № ДГ-П11-4360</p>	<p>Минсельхоз России</p>	<p>20.07.2023</p>	<p>Срок разработки проекта акта перенесен в связи с необходимостью дополнительной проработки с участием исполнительных органов субъектов Российской Федерации и рыбохозяйственных ассоциаций</p>
<p>Федеральный закон от 21.11.2022 г. № 458-ФЗ</p>	<p>«Об утверждении Правил использования государственной авиации для проведения испытаний авиационной техники»</p>	<p>от 31.12.2022 г. № 16251п-П4 пункт 1 плана-графика; от 21.03.2023 г. № ДГ-П4-3857</p>	<p>Минбороны России</p>	<p>15.12.2023</p>	<p>Срок разработки проекта акта перенесен в связи с необходимостью проведения апробации временных правил при проведении испытаний авиационной техники оперативно-тактической, дальней, военно-транспортной, армейской, а также беспилотной авиации. По результатам апробации будет подготовлен проект постановления и согласован с ФОИВами</p>

В отношении этой части данных целесообразно отметить, что изменение соответствующих сроков разработки, утверждения и, как следствие, возможностей реализации конкретных положений отдельных федеральных законов относится к компетенции именно федеральных органов исполнительной власти.

Данное обстоятельство представляет особый интерес даже не столько с точки зрения отдельных подзаконных актов, сколько как фактор, отражающий уровень и эффективность законодательной деятельности Государственной Думы, в том числе и в рамках парламентского контроля. То есть наглядно демонстрирует возможности принятия Правительством Российской Федерации решений вне установленных рамок согласования или даже информирования профильных комитетов Государственной Думы об изменении сроков утверждения и, значит, реализации соответствующих положений конкретных федеральных законов, подзаконных актов.

Для более наглядной демонстрации подобных прецедентов (изменения изначально предполагаемых дат полноценной реализации федеральных законов в рамках подзаконных актов) можно привести отдельные сведения из Информации I-2023.

Так, например, в отношении подзаконных актов, требуемых для реализации Федерального закона от 30.12.2021 г. № 488-ФЗ «О внесении изменений в Воздушный кодекс Российской Федерации», перенос сроков разработки и утверждения соответствующих решений Правительства Российской Федерации был оправдан необходимостью рассмотрения проекта таких актов Рабочей группой в сфере воздушного транспорта при подкомиссии по совершенствованию контрольных (надзорных) и разрешительных функций федеральных органов исполнительной власти при Правительственной комиссии по проведению административной реформы.

Однако, учитывая сроки, прошедшие с даты принятия указанного закона, не представляется возможным согласиться с тем, что за истекший период обеспечить необходимое согласование и выработку позиции заинтересованных федеральных органов исполнительной власти нельзя было в более ранние сроки.

Подобные обоснования – согласно Информации I-2023 – указаны и в части переноса сроков утверждения подзаконных актов «Об утверждении Генеральной схемы размещения учреждений уголовно-исполнительной системы» и «Об утверждении перечня рыбной и иной продукции, произведенной из уловов водных биологических ресурсов на судах рыбопромыслового флота, принадлежащих плательщикам, указанным в пунктах 2 и 3 статьи 333¹ Налогового кодекса Российской Федерации, на праве собственности или используемых ими на основании договора финансовой аренды (договора лизинга) либо договоров фрахтования (бербоут-чартера или тайм-чартера), или на предприятиях как имущественных комплексах, предназначенных для производства рыбной и иной продукции и построенных на территории Российской Федерации, принадлежащих указанным плательщикам на праве собственности или используемых ими на основании договора финансовой аренды (договора лизинга)».

Здесь в качестве оснований для переноса сроков указано на необходимость дополнительной проработки, рассмотрения, сбора данных, консультаций с «рыбохозяйственными ассоциациями», систематизации значительного объема сведений об объектах учреждений уголовно-исполнительной системы и так далее.

Иначе говоря, помимо обстоятельств непреодолимой силы значительную роль в ходе подготовки подзаконных актов сыграла недостаточность информационного обеспечения соответствующих решений. При этом соответствующие задачи, включая оценку финансово-экономических последствий, согласований и учет мнений различных участников соответствующих хозяйственных отношений

должны были быть решены на этапе рассмотрения проектов федеральных законов в Государственной Думе. Вместо этого соответствующие полномочия фактически реализуются Правительством Российской Федерации одновременно с подготовкой подзаконных актов.

Аналогичным образом, то есть в качестве подтверждения недостаточного уровня подготовки соответствующего законодательного решения, можно рассматривать и процесс подготовки Правил использования государственной авиации для проведения испытаний авиационной техники, срок подготовки которых был перенесен «в связи с необходимостью проведения апробации временных правил...».

Следует указать, что в настоящее время возможности Правительства Российской Федерации по принятию решений о дальнейшем изменении сроков подготовки подзаконных актов (даже без учета их содержания или последующих вносимых изменений), как это подтверждается в том числе и содержанием приведенной таблицы, не ограничены формально, что тем более повышает значение практической реализации задач парламентского контроля в части требований статьи 6 Федерального закона «О парламентском контроле».

В любом случае в отношении данных решений основная часть ответственности за качество и своевременность подготовки подзаконных актов относится к сфере компетенции федеральных органов исполнительной власти.

4. Сведения о подготовке подзаконных актов по состоянию на конец I квартала текущего года могут быть также проиллюстрированы с помощью оценки количества таких актов относительно соответствующих федеральных законов.

Таблица 5

Структура подзаконных актов в период с 1 января 2022 года по 1 апреля 2023 года, единиц

Показатель	Информация IV-2021	Информация I-2022	Информация II-2022	Информация III-2022	Информация IV-2022	Информация I-2023
Количество федеральных законов	136	142	144	162	138	147
Количество подзаконных актов	913	603	499	632	508	520
<i>Количество подзаконных актов, приходящихся на один федеральный закон</i>	6,7	4,2	3,5	3,9	3,7	3,5

Если не учитывать показатели первого из отчетных периодов¹, то показатели среднего (условного, расчетного) количества подзаконных актов, приходящихся на один федеральный закон, в целом остаются на относительно стабильном уровне и даже сокращаются, что может отчасти свидетельствовать о повышении качества законодательства.

При этом, конечно, по отдельным федеральным законам ситуация иная.

¹ Как указывалось ранее, эти данные были во многом обусловлены необходимостью принятия ряда нормативных правовых актов в соответствии с реформой контрольно-надзорной деятельности

Сведения о федеральных законах, для реализации которых требуется наибольшее количество подзаконных актов, на конец I квартала 2023 года¹

Показатель (федеральный закон)	Кол-во подзаконных актов, ед.	В % к общему кол-ву подзаконных актов
Всего по федеральным законам	444	100
Федеральный закон от 29.12.2022 г. № 572-ФЗ «Об осуществлении идентификации и (или) аутентификации физических лиц с использованием биометрических персональных данных, о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации и признании утратившими силу отдельных положений законодательных актов Российской Федерации»	22	5,0
Федеральный закон от 30.12.2021 г. № 454-ФЗ «О семеноводстве»	20	4,5
Федеральный закон от 29.12.2022 г. № 607-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации»	19	4,3
Федеральный закон от 29.12.2022 г. № 631-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «Об образовании в Российской Федерации»	18	4,1
Федеральный закон от 29.12.2022 г. № 644-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О рыболовстве и сохранении водных биологических ресурсов»	14	3,2
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)»	12	2,7
Федеральные конституционные законы от 04.10.2022 г. № 5-ФКЗ, № 6-ФКЗ, № 7-ФКЗ, № 8-ФКЗ о принятии в Российскую Федерацию Донецкой Народной Республики, Луганской Народной Республики, Запорожской области и Херсонской области и образовании в составе Российской Федерации новых субъектов – Донецкой Народной Республики, Луганской Народной Республики, Запорожской области и Херсонской области	12	2,7
Федеральный закон от 06.12.2023 г. № 10-ФЗ «О пробации в Российской Федерации»	11	2,5
Федеральный закон от 11.06.2022 г. № 166-ФЗ «О внесении изменений в статью 17 ¹ Федерального закона «Об обороне» и статью 31 Федерального закона «Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации»	10	2,3
Федеральный закон от 11.06.2022 г. № 169-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О развитии сельского хозяйства»	10	2,3
Федеральный закон от 04.11.2022 г. № 427-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации»	10	2,3
Прочие федеральные законы	286	64,4

¹ Без учета федеральных законов, по которым срок принятия подзаконных актов перенесен решениями Правительства Российской Федерации или принятия данных актов не представляется возможным без внесения изменений в иные нормы федерального законодательства.

Так, для реализации 11 федеральных законов, указанных в этой таблице, необходимо разработать и утвердить 158 подзаконных актов (более трети от общего количества таких подзаконных актов). При этом два из таких федеральных законов были приняты еще в 2021 году.

Следовательно, несмотря на относительную стабильность общих показателей количества подзаконных актов, приходящихся на один условный федеральный закон, в указанных случаях наблюдается исключительная концентрация предполагаемых решений Правительства Российской Федерации или ведомств в части отдельных законодательных решений.

5. Как и в рамках ранее рассмотренной отчетности (начиная с конца 2021 года), Комитет отмечает достаточно высокую неравномерность ответственности за подготовку подзаконных актов отдельными федеральными органами исполнительной власти.

Таблица 7

Распределение подзаконных актов по отдельным федеральным органам исполнительной власти, ответственным за их разработку, согласно Информации I-2023

Федеральный орган исполнительной власти, ответственный за подготовку подзаконного акта	Кол-во подзаконных актов, ед.
<i>I. Нормативные правовые акты, разработка которых приостановлена до внесения изменений в законодательство</i>	
Минэнерго России	6
<i>Прочие</i>	24
<i>II. Нормативные правовые акты, первоначальный срок принятия которых перенесен в установленном порядке</i>	
Минприроды России	10
<i>Прочие</i>	36
<i>III. Нормативные правовые акты, необходимых для реализации норм федеральных законов (актуальных)</i>	
Минсельхоз России	62
Минтранс России	36
Минцифры России	32
Минфин России	29
Минприроды России	20
Минюст России	20
Минтруд России	19
Минпросвещения России	18
Минэнерго России	18
Минстрой России	17
Минобороны России	15
Минздрав России	14
ФАС России	14
МВД России	13
Минобрнауки России	12
Рособрнадзор	12
Росгвардия	9
Росреестр	9
Минпромторг России	7

Федеральный орган исполнительной власти, ответственный за подготовку подзаконного акта	Кол-во подзаконных актов, ед.
ФСБ России	7
ФСТЭК России	7
Госкорпорация «Роскосмос»	6
<i>Прочие</i>	48

Так, только в сфере ответственности Минсельхоза России, Минтранса России, Минцифры России, Минфина России, Минприроды России и Минюста России находится более двух сотен подзаконных актов (немногим менее половины от общего количества подзаконных актов).

При этом вопрос о том, насколько подобное неравномерное распределение ответственности по достаточно ограниченному составу подзаконных актов и соответствующих министерств и ведомств отражает реальную необходимость разработки и принятия решений отдельными федеральными органами вместо регулирования соответствующих позиций непосредственно в федеральных законах, остается открытым.

В то же время выявленные обстоятельства дают основания для оценки в том числе и эффективности деятельности соответствующих профильных комитетов Государственной Думы с точки зрения обеспеченности принимаемых законодательных решений всеми необходимыми для их (законов) механизмами и инструментами выполнения.

6. Результаты анализа и оценки Информации I-2023 не дают оснований для формирования выводов о существенном изменении ситуации в части подзаконных актов относительно аналогичных данных, представленных за предшествующие кварталы.

Порядок, условия и подходы к определению сроков подготовки и утверждению подзаконных актов, принятию иных решений (в силу необходимости, например, изменения федеральных законов или иных причин субъективного характера) остаются во многом произвольными, несмотря на существенный прогресс, достигнутый Правительством Российской Федерации в части учета, определения категорий и порядка мониторинга и контроля подзаконных актов.

Комитет не имеет возможности подтвердить рост вовлеченности комитетов Государственной Думы, являющихся ответственными при рассмотрении соответствующих проектов федеральных законов, в процесс парламентского контроля за ходом, сроками утверждения и последствиями реализации подзаконных актов.

В целях паллиативного решения этой проблемы Комитетом начиная с 2023 года был разработан специальный формат подготовки информации к каждому из проводимых «правительственных часов», актуальным элементом которого, помимо сведений о показателях исполнения бюджета, учета рекомендаций и предложений Счетной палаты Российской Федерации, реализации государственных программ Российской Федерации, национальных и федеральных проектов, иных документов стратегического планирования, а также постановлений и решений Государственной Думы, используются актуальные данные в отношении подзаконных актов.

На сегодняшний день Правительство Российской Федерации или конкретные федеральные органы исполнительной власти, как правило, не представляют оперативные данные об изменениях сроков разработки и утверждения подзаконных актов в профильные комитеты Государственной Думы.

По мере отработки результатов такого использования данных Правительства Российской Федерации, представляемых во исполнение статьи 6 Федерального закона «О парламентском контроле», могут быть подготовлены дополнительные предложения по повышению практической ценности указанной отчетности в рамках осенней сессии 2023 года, включая изменения в Регламент Государственной Думы.

«ПРАВИТЕЛЬСТВЕННЫЕ ЧАСЫ»

Выступление председателя Комитета Государственной Думы по контролю О. В. Морозова на «правительственном часе» с участием министра экономического развития Российской Федерации М. Г. Решетникова 28 сентября 2022 года

Уважаемые Александр Дмитриевич, Максим Геннадьевич, коллеги! Знаменательный день – буквально в эти минуты, часы Россия прирастает своими историческими землями, на поле боя ведёт борьбу против международного нацизма. Эти эпохальные перемены происходят на фоне жесточайшего, тотального санкционного и политического давления, и мы закономерно ждём от Правительства Российской Федерации чётких ответов на эти вызовы. Обществу нужен ясный сигнал, что у Правительства есть решения, соответствующие масштабу этих рисков и угроз. Именно Министерство экономического развития Российской Федерации несёт профессиональную, я бы сказал, ответственность за оценку ситуации, принимаемые стратегические решения и социально-экономический прогноз. Министр уже с 19 сентября в порядке подготовки к «правительственному часу» отчитывается в Государственной Думе, у него было время услышать все озабоченности депутатов. Проинформирую вас, что фракции и комитеты направили в министерство 173 вопроса, и по заведённой традиции мы дали возможность депутатам ознакомиться с этими вопросами и ответами накануне «правительственного часа».

Комитет в порядке парламентского контроля провёл оценку выполнения постановления Государственной Думы от 14 апреля 2021 года, когда отчитывался министр, по итогам заслушивания вопроса о поддержке малого и среднего бизнеса: большинство пунктов постановления выполнено, хотя по двум позициям министерство подошло к поручению Государственной Думы, по нашему мнению, формально, мы намерены настаивать на полном выполнении решения палаты.

Комитет Государственной Думы по контролю в обязательном порядке оценивает работу Правительства Российской Федерации в части, касающейся своевременности принятия подзаконных актов, нами подготовлено три комплексных доклада по этим отчётам Правительства. С Минэкономразвития России мы взаимодействуем прежде всего в части реализации реформы контрольно-надзорной деятельности. Докладываю палате, что из предписанных федеральным законодательством 319 нормативных правовых актов, которые требовалось принять в этой сфере, не принятыми на сегодня остались только два. Это как раз пример эффективной, координирующей роли министерства при наличии, похваляюсь, довольно продуктивного, постоянного парламентского контроля с нашей стороны. К сожалению, такого внимания к подзаконным актам по другим отраслям законодательного регулирования мы пока не отмечаем.

Ещё одна тема – госпрограмма и стратегическое планирование. Министерство уже более десяти лет постоянно занимается реформированием и наладкой этого механизма. К сожалению, прогресс здесь не впечатляет. Сохранился принципиальный недостаток – уменьшение или рост расходов на программы не отражается на результатах их реализации. Счётная палата неоднократно указывала министерству на эту проблему, мы считаем её предметом приоритетного парламентского мониторинга.

Особое внимание при подготовке «правительственного часа» Комитет уделил вопросу импортозамещения в контексте соответствующего поручения Председателя Государственной Думы. Во многом благодаря парламентскому контролю в этом вопросе есть определённые сдвиги, однако всё это выглядело более-менее благостно до нынешней санкционной войны. Для подготовки к сегодняшнему разговору мы

запросили у Минэкономразвития России информацию о работе в сфере импортозамещения. В полученном ответе много хороших цифр, показателей, в частности, говорится о расходовании на эти цели начиная с 2015 года более 3 триллионов рублей – ну, казалось бы, очень внушительная цифра, – но за этими цифрами не читаются ответы на вопросы: этого достаточно для утверждения нашего индустриального и технологического суверенитета, в какие сроки мы приблизимся к этой цели, когда появится возможность поменять скучный термин «замещение» на яркий «технологическое лидерство»? План первоочередных мер Правительства Российской Федерации в этой части, утверждённый 15 марта текущего года, выглядит скорее как тактический эскиз, мы же ждём от министерства стратегию, и её основные контуры должно формировать, на наш взгляд, именно Министерство экономического развития Российской Федерации, именно оно должно вместе с профильными комитетами Государственной Думы в ежедневном режиме формировать законодательную базу такой экономики, которая обеспечит решение всех геополитических задач, гарантирует социальное благополучие наших граждан. Комитет возьмёт эту работу под постоянный парламентский контроль.

Спасибо за внимание.

**Выступление председателя Комитета Государственной Думы по контролю
О. В. Морозова на «правительственном часе» с участием министра
внутренних дел Российской Федерации В. А. Колокольцева
19 октября 2022 года**

Уважаемый Вячеслав Викторович, Владимир Александрович, коллеги! Комитет обращает внимание палаты на следующие вопросы, требующие парламентского контроля.

Первое. Мы оценили выполнение постановления Государственной Думы от 13 декабря 2017 года, когда мы обсуждали с министерством проблемы миграции. Государственная Дума дала Правительству Российской Федерации по этому вопросу 16 рекомендаций, уполномоченному по правам человека – семь. Министерство внутренних дел Российской Федерации и Правительство в целом проделали значительную работу в этом направлении. Только в части разработки механизмов уведомления о фактическом месте пребывания лиц, въезжающих к нам из стран ЕАЭС, и прохождении дактилоскопической экспертизы было принято семь приказов Министерства внутренних дел Российской Федерации. Согласно данным министерства, в 2021 году по статье, предусматривающей наказание за организацию незаконной миграции, зарегистрировано на 79 процентов преступлений больше, чем за предыдущий период. И эта статистика, как следует из выступления министра, свидетельствует о том, что преступления стали лучше выявляться и лучше раскрываться – плюс 55 процентов по раскрытию. Но есть вопросы к нам самим, например, некоторые внесённые во исполнение указанного постановления парламента законопроекты до сих пор остаются не рассмотренными, хотя несколько из них уже приняты в первом чтении, причём довольно давно. Есть вопросы по срокам исполнения рекомендаций Государственной Думы Правительством Российской Федерации, например, постановление о федеральной государственной информационной системе сведений санитарно-эпидемиологического характера появилось спустя четыре года после нашей рекомендации.

Второе. Комитет проработал запрошенные материалы Счётной палаты в отношении деятельности Министерства внутренних дел Российской Федерации. Аудитор достаточно активно осуществляет свои полномочия в этой сфере. Соответствующие материалы Счётной палаты представлены депутатам. Так, только в 2021 году и за истекший период 2022 года Счётная палата выдала 16 рекомендаций МВД России по выявленным нарушениям и недостаткам. Отмечу, что министерство активно

реагирует на предписания главного аудитора. С известными оговорками можно сказать, что не были реализованы только два из этих предписаний с формулировкой «в связи с утратой актуальности». То есть можно сказать, что министерство полностью выполнило предписания аудитора. И это показывает высокий уровень реагирования министерства на рекомендации Счётной палаты.

Третья позиция. Комитет отмечает, что и в информации министерства, и в сообщениях Счётной палаты регулярно поднимается тема оплаты труда и обеспечения жильём сотрудников органов внутренних дел. Министр тоже сегодня об этом говорил. Как нам сообщило министерство, очередь ожидающих единую социальную выплату на приобретение жилья из года в год растёт. Мы понимаем, насколько важно именно сегодня направлять каждый бюджетный рубль строго по назначению и на приоритетные цели, но не обозначить эту тему в порядке парламентского контроля не можем, ибо Государственная Дума многократно ставила данный вопрос перед Правительством Российской Федерации и не снимает его.

Четвёртое. Комитет проработал вопрос о подготовке подзаконных актов на основе ежеквартальной отчётности правительства. На конец второго полугодия в работе УМВД России было 11 таких актов, включая постановления Правительства Российской Федерации, по двум из них работа проводилась с задержкой. Обращаем особое внимание на проект акта во исполнение федеральных законов «О гражданстве Российской Федерации» и «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации». Срок подготовки этого постановления Правительство переносило аж четыре раза, и оно до сих пор не принято с той аргументацией, что требуются изменения в иные законодательные акты. Обращаю ваше внимание, что это означает следующее: нужно осуществить ревизию таких решений, ведь соответствующие статьи названных законов фактически не работают, поскольку не приняты подзаконные акты.

Уважаемые депутаты, Комитет отмечает высокий уровень взаимодействия министерства с парламентом и Счётной палатой, своевременную работу с подзаконными нормативными актами, оперативное реагирование на рекомендации Государственной Думы. Вместе с тем хотели бы рекомендовать министерству в приоритетном порядке внести в Думу предложения по совершенствованию федерального законодательства по тем вопросам, которые обсуждались на встречах с фракциями, в частности по антитеррористической деятельности, профилактике преступлений, совершаемых лицами с нарушением психики, и некоторым другим. Эти рекомендации предлагаем включить в проект постановления.

Спасибо за внимание.

**Выступление первого заместителя председателя
Комитета Государственной Думы по контролю М. В. Романова
на «правительственном часе» с участием министра культуры
Российской Федерации О. Б. Любимовой
9 ноября 2022 года**

Уважаемый Вячеслав Викторович, уважаемая Ольга Борисовна, уважаемые коллеги! Предваряя выступление от лица Комитета Государственной Думы по контролю, хотелось бы обратиться к словам Президента России Владимира Владимировича Путина о том, что «вопросы культуры не только многогранны и сложны, они имеют определяющее значение для практически всех сфер нашей жизни: для экономики, для образования, для технологического развития, для обеспечения суверенитета».

По результатам проведённой оценки эффективности реализации нацпроекта «Культура» сообщаем, что Комитет Государственной Думы по контролю оценивает реализацию положительно. Положительные итоги подтверждают в том числе

представленные Счётной палатой сведения о высоком уровне кассового исполнения расходов федерального бюджета и достижения запланированных показателей. Так, кассовое исполнение в рамках нацпроекта «Культура» по итогам 2021 года составило 98,8 процента. Все запланированные показатели, за исключением единичных случаев, выполнены. На сегодняшний день риски неисполнения мероприятий нацпроекта, равно как и существенные угрозы достижению заявленных целей, не усматриваются. Нельзя не отметить существенно возросшие масштабы развития инфраструктуры учреждений культуры в регионах. С учётом эффективности реализации нацпроекта «Культура», а также приближающихся сроков окончания его реализации (2024 год) на сегодняшний день крайне актуальным остаётся вопрос пролонгации национального проекта.

Вместе с тем Комитет отмечает необходимость повышения качества проработки нацпроекта. Этап его планирования с учётом недостатков, выявленных в рамках реализации нацпроекта, подлежит корректировке. Так, к примеру, аудитором было признано неэффективным в части использования бюджетных средств исключение из паспорта нацпроекта «Культура» мероприятий по утверждению инвестпаспортов усадеб в связи с их невостребованностью и невозможностью передачи арендаторам. В части оценки конечного эффекта реализуемых в рамках нацпроекта «Культура» мер Комитет Государственной Думы по контролю считает необходимым проработать вопрос об определении качественных показателей нацпроекта, которые до настоящего времени не получили достаточного отражения.

По итогам анализа материалов о результатах надзорных мероприятий за исполнением законодательства при реализации нацпроекта «Культура», запрошенных Комитетом в Генеральной прокуратуре Российской Федерации, мы вынуждены констатировать достаточно большое число выявленных надзорными органами нарушений. Вызывает беспокойство, что (цитирую) «в 2021 году подведомственными Минкультуры России учреждениями не использовано свыше 400 миллионов рублей на реновацию объектов культуры федерального значения, не обеспечен контроль за деятельностью исполнителей по госконтрактам». Всего органами прокуратуры с января 2020 года по октябрь 2022-го выявлено более 7 тысяч нарушений законодательства при реализации нацпроекта «Культура». С целью их устранения было принято свыше 3,5 тысячи мер прокурорского реагирования, 1,8 тысячи должностных лиц были привлечены к дисциплинарной ответственности, 900 – к административной, возбуждено 49 уголовных дел, в 557 случаях ответственные лица были предостережены о недопустимости нарушения законодательства. По полученной от Минкультуры России информации в рамках подготовки к «правительственному часу», до настоящего времени ведомством приняты исчерпывающие меры для устранения допущенных нарушений. Данный вопрос остаётся у нас на контроле.

В заключение Комитет Государственной Думы по контролю отмечает, что образование в составе Российской Федерации новых субъектов – Донецкой Народной Республики и Луганской Народной Республики, Запорожской и Херсонской областей – положило начало активному этапу интеграции этих регионов как в правовое поле российского законодательства, так во все социальные, экономические, общественные и культурные сферы. В связи с этим представляется необходимым при формировании программных мероприятий и документов учесть необходимость поддержки учреждений культуры указанных территорий и обеспечения доступности культурных благ для их жителей.

С учётом изложенного Комитетом будут представлены соответствующие предложения в проект постановления, подготовку которого осуществляет Комитет Государственной Думы по культуре.

От лица Комитета Государственной Думы по контролю благодарю Министерство культуры Российской Федерации и лично Ольгу Борисовну за активное сотрудничество, и, конечно, мы готовы оказывать всестороннее содействие для его плодотворного продолжения. Благодарю за внимание.

**Выступление председателя Комитета Государственной Думы по контролю
О. В. Морозова на «правительственном часе» с участием министра
просвещения Российской Федерации С. С. Кравцова
16 ноября 2022 года**

Уважаемый Вячеслав Викторович, уважаемый Сергей Сергеевич, коллеги!

Вячеслав Викторович, вы, наверное, отметили самое ключевое, самую ключевую проблему – это несовпадение между формальными, вроде бы внешне позитивными результатами выполнения нацпроекта «Образование» и восприятием этих результатов в обществе, в депутатском корпусе.

Министр просвещения Российской Федерации представил вполне позитивную, конкретную, в меру самокритичную картину реализации национального проекта. Действительно, вводятся сотни новых школ в рамках этого проекта, создано 900 тысяч новых мест дополнительного образования, 27 процентов школ обеспечены всем необходимым для внедрения цифровой образовательной среды. Предыдущее постановление Государственной Думы в части образования было принято в январе 2019 года, то есть буквально на старте нацпроекта, и понятно, что многие его положения как раз сегодня находятся в стадии реализации внутри этого проекта. Могу также отметить в плюс министерству отсутствие просроченных обязательств по подготовке подзаконных нормативных правовых актов, а те, что в работе, как нас информируют, будут приняты в срок.

Комитет отмечает положительные сдвиги и в области импортозамещения. Доля средств на закупку школьного оборудования отечественного производства составляет в рамках нацпроекта более 70 процентов, а в части компьютерного оборудования – 95 процентов. Выполняя поручение Председателя Государственной Думы, Комитет по контролю совместно с профильным комитетом заслушал министерство по вопросу ремонта школ накануне учебного года в части выявленных недостатков и причин срыва установленных сроков. Уверены, министерство почувствовало всю серьёзность нашего внимания к этой теме и мы будем дальше совместно работать в этом направлении.

Из очевидных проблем отметим, что, по данным Счётной палаты, – об этом не было сказано, – на 1 октября использован только 61 процент годового объёма выделенных по проекту бюджетных средств. Это связано в том числе и с тем, что основной объём региональных трансфертов перечисляется в последнем, четвёртом квартале, отсюда и плохое освоение. Хотя мы надеемся, что к концу года положение выправится. Кроме того, отмечаем, что некоторые плановые показатели регулярно меняются в сторону уменьшения. В части строительства новых школ, к примеру, это было сделано дважды в течение 2021 года.

Однако самое главное, что на фоне вот этого относительного благополучия есть очевидные противоречия. Оценки граждан в отношении положения дел в системе образования остаются очень критическими, и каждый депутат, приезжая в свой регион, это остро ощущает. Судите сами: 62 процента россиян считают проект «Образование» важнейшим в ряду остальных, это второй показатель после «Здравоохранения». Более того, рост тех, кто так считает, к предыдущему году – плюс 16 процентов, это говорит о том, что фокус внимания на образовании усиливается. Но одновременно, по данным ВЦИОМ, хотя министр говорил о других данных, более 40 процентов россиян в целом недовольны качеством школьного образования. Каждый четвёртый учитель и каждый пятый родитель (это данные Высшей школы экономики) не удовлетворены ресурсной и технической базой школ. Каждый пятый опрошенный отмечает среди наиболее острых социальных проблем в целом – рост платности и снижение доступности образования.

Есть заметное нарастание некоторых негативных тенденций. Например, увеличивается наполняемость классов и число обучающихся в расчёте на одного учителя, продолжает нарастать дефицит педагогических кадров, о чём говорил Вячеслав Викторович, особенно заметный от региона к региону и по ряду специальностей.

И главное – граждане страны пока не почувствовали перелома в самих подходах к системе образования. Очень медленно ломается инерция, заданная разрушительными тенденциями 90-х. Мы, конечно, радуемся, что с нового учебного года будет возвращена начальная военная подготовка, но куда важнее научить детей не только автомат разбирать, но и знать настоящую, а не выхолощенную историю своей страны, читать правильные книги, преклоняться перед теми, кто защищал и сегодня защищает своё Отечество.

Советский школьный учитель, по мнению американцев, переиграл их в борьбе за космос. У российского учителя сегодня задача сложнее – он должен сформировать поколение, которое в жесточайшей борьбе обеспечит достойное место России в современном мире. Вот истинная цель национального проекта «Образование», и хочется верить, что в этом вопросе позиции Государственной Думы и министерства совпадают.

Спасибо за внимание.

**Выступление председателя Комитета Государственной Думы по контролю
О. В. Морозова на «правительственном часе» с участием министра
здравоохранения Российской Федерации М. А. Мурашко
23 ноября 2022 года**

Уважаемый Вячеслав Викторович, уважаемый Михаил Альбертович, коллеги! Состояние системы здравоохранения – это, безусловно, самый чувствительный нерв социального самочувствия людей. 76 процентов россиян считают нацпроект «Здравоохранение» самым важным в ряду других национальных проектов, и его значимость в глазах людей от года к году растёт. Люди прекрасно понимают, что от качества системы здравоохранения зависит их благополучие, будущее их детей. То есть они ощущают это как приоритет нации, значит, это и приоритет власти.

В порядке парламентского контроля мы внимательно проанализировали материалы Счётной палаты по обсуждаемому вопросу. Отмечаем, что главный аудитор анализирует вопросы охраны здоровья нации не формально. Например, недавнее заключение о мерах по повышению ожидаемой продолжительности жизни содержит 19 рекомендаций, из которых половину предполагается выполнить ещё до конца текущего года. Комитет сформулировал для себя более десятка проблем, выявленных аудитором, которые будут взяты на парламентский контроль и в обобщённом виде отражены в предлагаемом постановлении.

Министерство здравоохранения традиционно в лидерах по числу распоряжений, постановлений и приказов во исполнение принимаемых Государственной Думой законов. Так, на 1 октября текущего года Минздрав России обязан принять 27 подзаконных актов. Министр нас заверил, что все они будут приняты. Но обращаю внимание, что по шести из них уже неоднократно переносились предполагаемые сроки принятия. Предыдущее постановление Государственной Думы по вопросам здравоохранения от 10 июня 2020 года было подчинено мерам по борьбе с пандемией и в целом может считаться выполненным, об этом как раз Михаил Альбертович достаточно подробно говорил. Но некоторые вопросы сохранили свою актуальность и должны остаться предметом парламентского контроля, например увеличение количества бюджетных мест в медицинских образовательных учреждениях, особенно в региональном разрезе.

Обращаем внимание министерства и на то, что на 1 ноября текущего года освоение бюджетных средств, предусмотренных по нацпроекту «Здравоохранение», составляет 76,5 процента, а по проекту «Развитие системы оказания первичной медико-санитарной помощи» и того меньше – только 55,7 процента. Это должно стать, на наш взгляд, предметом особого внимания министерства. И мы будем внимательно следить за динамикой этого процесса.

Выявилась также тревожная тенденция к снижению доступности лекарственно-обеспечения льготной категории граждан. Есть случаи отказа в выдаче льготных

лекарств и рецептов, практикуется отсроченное обеспечение, то есть задержки в получении медикаментов.

Теперь главное. Комитет считает, что ключевой и самой острой проблемой отрасли остаётся обеспеченность медицинских учреждений, особенно в первичном звене, кадрами специалистов и медперсонала. Летом наш Комитет совместно с профильным комитетом при участии Минздрава России и Минобрнауки России провёл в городе Нижнекамске выездное заседание, посвящённое этой проблеме. Картина, по нашему мнению, тревожная. И дело далеко не только в количестве бюджетных мест и даже не в зарплатах и обеспеченности жильём молодых специалистов, хотя и в этом тоже, – нужно преодолеть удручающую тенденцию, когда, как свидетельствуют данные Минобрнауки России, только около половины выпускников медицинских образовательных учреждений идут работать по специальности. Укомплектованность медучреждений медработниками неуклонно сокращалась вплоть до 2020 года. Сейчас, как говорил министр, ситуация немного улучшилась, но нужно обеспечить устойчивость этой тенденции. Поэтому предлагаем сформировать в Государственной Думе рабочую группу, которая вместе с профильными ведомствами и экспертным сообществом с привлечением Счётной палаты и регионов выработает предложения, в том числе законодательные, по преодолению этой, прямо скажем, разрушительной тенденции. Без этого говорить о качественном развитии отечественной системы здравоохранения невозможно.

В добавление к сказанному Комитет считает важным отразить в постановлении Государственной Думы необходимость принятия исчерпывающих мер по импортозамещению медицинского оборудования, препаратов и лекарственных средств, по сокращению сроков разработки, регистрации и введения в эксплуатацию новых отечественных лекарств и предметов медицинского назначения, по повышению темпов и качества информатизации в сфере здравоохранения, качества интеграции в российскую систему здравоохранения новых субъектов Российской Федерации.

В заключение хочу заверить: парламентский контроль в вопросах охраны здоровья нации будет системным и постоянным, здесь нет и не может быть мелочей. Надемся, министерство разделяет такой подход. Спасибо за внимание.

Выступление заместителя председателя Комитета Государственной Думы по контролю Д. В. Ламейкина на «правительственном часе» с участием министра сельского хозяйства Российской Федерации Д. Н. Патрушева 14 декабря 2022 года

Уважаемый Вячеслав Викторович, уважаемый Дмитрий Николаевич, коллеги! Аграрное министерство практически каждый год отчитывается в Государственной Думе – Вячеслав Викторович, вы отметили это в начале заседания, – и наши постановления по итогам таких «правительственных часов» исключительно насыщенные: в последнем документе мы дали Правительству Российской Федерации 29 рекомендаций, годом ранее – 22. То есть фактически депутаты вместе с Минсельхозом России оценивают и корректируют работу отрасли, и это важный пример сотрудничества, позволяющий обеспечить эффективный парламентский контроль.

Что хотелось бы отметить?

Первое. Комитет считает работу Минсельхоза России в части реализации постановления Государственной Думы в целом выполненной. То же самое можно сказать и о рекомендациях Счётной палаты, мы сейчас слышали выступление аудитора, и я лишь приведу несколько примеров. Счётная палата по результатам анализа влияния мероприятий по развитию жилищного строительства и инженерной инфраструктуры на уровень развития сельских территорий дала восемь рекомендаций – на данный момент они все выполнены. Государственная Дума рекомендовала при доработке госпрограммы развития сельского хозяйства и регулирования рынков сельхозпродукции

обратить внимание на повышение валового производства молока. Минсельхоз России отреагировал на позицию депутатов: изменён механизм господдержки, теперь по реализуемому молоку поддержка будет предоставляться в рамках стимулирующей субсидии, в том числе для подсобных хозяйств; объём помощи увеличен на 2,6 миллиарда рублей. Таким образом, Минсельхоз России учитывает и активно реализует предложения Государственной Думы и аудитора в своей работе. Подробно, в деталях, я думаю, профильный комитет обязательно моменты осветит.

Второе. Комитет в рамках выполнения поручения Государственной Думы обязан уделять внимание эффективности импортозамещения, мы и в прошлом постановлении обращали на это особое внимание. Минсельхоз России проделал определённую работу, но ситуация далека от идеальной. Здесь нужно несколько лет планомерно, используя науку, промышленность, опытные площадки, вести самую активную политику, речь идёт о семенном посадочном материале, мальках рыб, породах птиц, скота, удобрениях, сельскохозяйственной технике и так далее. Это невозможно сделать силами только одного ведомства. На прошлом «правительственном часе» мы специально обратили внимание, что успеха можно достичь, только если работа Минсельхоза России по ряду направлений – от страхования урожая, земельных участков до цен на электроэнергию – будет скоординирована с другими министерствами. Мы предлагаем оставить это решение на контроле, доверив его исполнение министру сельского хозяйства Российской Федерации.

Третье, исполнение бюджета. По данным Счётной палаты, ситуация остаётся относительно стабильной. На 1 ноября кассовые расходы по ключевым госпрограммам составили от 71 до 77,5 процента от показателей сводной бюджетной росписи – это неплохо, но и не идеально, принимая во внимание, что по проекту научно-технического обеспечения развития отраслей агропромышленного комплекса исполнена только треть годовых назначений. У Комитета есть основания полагать, что Минсельхоз России обеспечит эффективное использование бюджетных ресурсов, но по итогам года дополнительно рассмотрим этот вопрос.

И четвёртое. Парламентский контроль непосредственно связан с оценкой и выпуска, и содержания подзаконных актов. Мы получили данные Правительства Российской Федерации за девять месяцев текущего года: за Минсельхозом России числится больше всего подзаконных актов – 66, но пока серьёзных нарушений Комитет не отмечает. По итогам декабря и первого квартала 2023 года можно будет оценить, насколько динамично движется эта работа. Кроме того, видится правильным обсуждать сроки разработки НПА и по самым важным, актуальным постановлениям, приказам не ориентироваться на формальные сроки разработки актов, а выполнять эту работу быстрее. Мы предварительно обсуждали это с Минсельхозом России на площадке нашего Комитета, а также 8 декабря встречались с Заместителем Председателя Правительства Российской Федерации Григоренко – позиция Комитета услышана и в целом поддержана. Будем воплощать её на практике.

Уважаемые Коллеги, комитет считает, что Минсельхоз России чутко и конкретно отвечает на запросы Государственной Думы, реагирует на изменение ситуации в стране и в мире. Нужно не терять темпов работы. Спасибо за внимание.

**Выступление члена Комитета Государственной Думы по контролю
Н. Г. Румянцева на «правительственном часе»
с участием министра цифрового развития, связи и массовых
коммуникаций Российской Федерации М. И. Шадеева
20 декабря 2022 года**

Уважаемые Вячеслав Викторович, Максуд Игоревич, уважаемые коллеги! В рамках парламентского контроля и подготовки к проведению «правительственного часа» наш Комитет традиционно направил запросы в Министерство цифрового развития

Российской Федерации, в Счётную палату с просьбой предоставить актуальную информацию. Помимо этого экспертный совет при Комитете Государственной Думы по контролю провёл анализ данных ряда открытых источников по профилю работы министерства, в связи с чем наш комитет отмечает явные успехи Минцифры России.

Очевидно расширяется перечень доступных в режиме онлайн государственных и муниципальных услуг. Сохраняется ценовая доступность интернета для граждан и организаций, Россия стабильно входит в число стран – мировых лидеров с самым дешёвым интернетом. По итогам прошлого года, как уже отмечал министр, к единой системе передачи данных подключено более 37 тысяч зданий образовательных организаций. Например, в моей родной Белгородской области данный показатель выполнен на 100 процентов.

Вместе с тем целесообразно отметить ряд направлений, которые, по мнению Комитета, требуют усиленной работы со стороны министерства. Бросается в глаза показатель кассового исполнения бюджета на реализацию национальной программы «Цифровая экономика»: по состоянию на 15 декабря 2022 года он составляет 57 процентов от сводной бюджетной росписи текущего года.

Комитет обращает внимание на ставшую уже традиционной коррекцию достижения плановых значений показателей по импортозамещению программного обеспечения. Как уже отмечал министр, успехи у отечественной отрасли в этом направлении есть, тем не менее для акционерных обществ с государственным участием в период с 2019 по 2021 год фактический показатель регулярно был почти вдвое ниже установленных планов. Мониторинг данных портала государственных закупок показывает, что в данный период государственными заказчиками было закуплено программного обеспечения иностранного происхождения на сумму более 3 миллиардов рублей. Среди основных стран оказались США, Нидерланды, Ирландия.

Счётной палатой по итогам проведённых контрольных мероприятий подготовлен ряд рекомендаций, и, как сейчас отмечал представитель Счётной палаты, аудитор, хотелось бы остановиться на проблеме технологической разобщённости государственных информационных систем. Эта разобщённость была накоплена в результате многолетней лоскутной автоматизации работы ведомств. Разработка ГИС запускалась каждым ведомством для решения своих, зачастую очень узких, управленческих задач. По этой причине информационные системы во многом дублируют друг друга, часто не стыкуются между собой. По существу, ГИС при всей дороговизне своего создания и обслуживания так и не стали основой при разработке управленческих решений.

Важной частью парламентского контроля является контроль за своевременной разработкой федеральными органами исполнительной власти подзаконных нормативных правовых актов. Судя по предоставленным Правительством Российской Федерации и министерством данным, ведомство Максута Игоревича достойно справляется с этой задачей. Так, за 2022 год подлежало разработке и принятию порядка 80 нормативных правовых актов, из которых 67 актов подготовлено, 13 актов в работе, по ним сроки на текущую дату не нарушены. Комитет продолжает мониторинг.

Что касается работы министерства в рамках поручений Президента России. На сайте «Президент.рф» за последние три года можно выделить 108 поручений Президента России в адрес Правительства Российской Федерации по профилю работы министерства, из которых на текущий момент 26 остаются на контроле с продлением срока исполнения.

Отдельно хотелось бы остановиться на качественных мерах поддержки ИТ-отрасли. В частности, министерством был инициирован запрет до 2022 года на осуществление государственного контроля и надзора в отношении ИТ-компаний. Благога, казалось бы, инициатива, однако, например, без проведения строительного надзора оказалось невозможным проверить объекты капитального строительства и выдать заключения о соответствии установленным требованиям. Таким образом, в настоящее время есть проблема ввода в эксплуатацию объектов капитального строительства,

застройщиками которых являются IT-компании. В связи с этим наш Комитет предлагает предусмотреть в одном из пунктов постановления Государственной Думы по итогам «правительственного часа» рекомендацию министерству совместно с депутатами устранить имеющуюся неточность.

Уважаемые коллеги, в заключение хочу подчеркнуть: замечания Комитета в адрес министерства преследуют лишь одну цель – укрепление цифровой независимости нашего Отечества, что стало особенно актуально в условиях беспрецедентного санкционного давления и крайне непростой геополитической обстановки.

Спасибо за внимание.

**Выступление председателя Комитета Российской Федерации
по контролю О. В. Морозова на «правительственном часе»
с участием министра по развитию Дальнего Востока и Арктики
Российской Федерации А. О. Чекункова
21 декабря 2022 года**

Уважаемый Александр Дмитриевич, уважаемый Алексей Олегович, уважаемые коллеги! Последний раз на «правительственном часе» мы встречались с министерством в 2017 году. Такой большой временной разрыв следует признать нашей общей недоработкой, ибо тема важнейшая. Рывок России в суверенное и успешное будущее невозможен без качественных изменений в жизни людей на востоке страны. В условиях западных санкций восток – это не просто приоритет, это точка опоры нашего движения вперёд.

У Минвостокразвития России особые полномочия в сравнении с другими министерствами. Оно согласовывает госпрограммы в той части, которая касается Дальневосточного региона, имеет полномочия собственника по федеральному имуществу и координирует деятельность территориальных федеральных органов на Дальнем Востоке. Следовательно, министерство полностью несёт ответственность за социально-экономическое развитие региона, с него особый спрос. Поэтому перейдём к вопросам, которые являются предметом парламентского контроля.

Первое. Важнейшим показателем эффективности работы ведомства является управление имеющимися ресурсами. Согласно данным на 1 декабря 2022 года, когда финансовый год почти закрылся, ситуация по Минвостокразвития России выглядит достаточно напряжённой. В целом по министерству исполнение составило 48,6 процента, по госпрограмме «Социально-экономическое развитие Дальневосточного федерального округа» из годовых 51 миллиарда рублей кассовое исполнение достигло только 28 миллиардов рублей, по федеральному проекту «Новые возможности для Дальнего Востока» – 37,8 процента годовых назначений. Эти цифры выглядят весьма тревожно, поэтому мы хотим, чтобы министерство проинформировало нас о том, как оно готовится ликвидировать это отставание.

Второе. Счётная палата в 2022 году провела оценку документов стратегического планирования, касающихся Дальневосточного региона, и выявила определённую раскоординированность между этими документами. Комитет полагает, что здесь тоже нужно повысить внимание министерства в части согласованности и корреляции целевых показателей различных программ.

Третье. Во исполнение поручения Председателя Государственной Думы Комитет на каждом «правительственном часе» специально выделяет вопрос об импортозамещении. С нашей точки зрения, на Дальнем Востоке есть потенциал для кардинального решения этой задачи, от огромной ресурсной базы до существующих производственных мощностей. Особенно важен запуск обратного инженеринга, когда разрабатывается конструкторская документация критических комплектующих, создаются центры инженерных разработок, и необходимый потенциал в регионе для этого имеется.

Четвёртое. Основным мероприятием Счётной палаты в отношении Минвостокразвития России стала оценка влияния деятельности институтов развития Дальнего Востока (функционирование территории опережающего развития и порта Владивосток) на социально-экономическое развитие в целом. Аудитор считает, что здесь есть довольно существенные резервы. Подготовлено девять соответствующих рекомендаций Правительству Российской Федерации. По всем этим рекомендациям срок выполнения установлен на конец второго квартала 2023 года. И мы предлагаем министерству вместе контролировать эту работу и достичь соответствующих результатов.

Пятое. Комитет отмечает успехи министерства в продвижении механизма дальневосточной ипотеки, запуск программы арендного жилья для молодых специалистов, существенное улучшение ситуации с авиасообщением. Вообще, министерству действительно нужно отдать должное: они очень активно и напряжённо работают, и эти изменения очевидны.

Вместе с тем предлагаем в постановлении обратить внимание министерства на ряд актуальных социальных задач, а именно: развитие системы реабилитационных центров как фактора сохранения здоровья граждан, их трудового потенциала непосредственно в регионе; содействие переселению граждан из сейсмоопасного жилья; создание социально-экономических и правовых условий для справедливой ценовой политики, о чём, кстати, говорил министр; устранение ситуаций, когда продукция в том числе местного производства оказывается по ценам не вполне доступной жителям региона; содействие созданию новых рабочих мест и росту накопленных объёмов инвестиций.

Государственная Дума готова оказать министерству максимальное содействие законодательными и бюджетными инструментами в решении всех важнейших, актуальных задач по развитию нашего Дальнего Востока.

Спасибо за внимание.

**Выступление председателя Комитета Государственной Думы по контролю
О. В. Морозова на «правительственном часе» с участием министра
строительства и ЖКХ Российской Федерации И. Э. Файзуллина
8 февраля 2023 года**

Уважаемый Вячеслав Викторович, уважаемый Ирек Энварович, коллеги! Наш Комитет продолжает совершенствовать процедуру парламентского контроля и сегодня апробирует его новую форму. Нами подготовлен обширный аналитический материал по теме «правительственного часа». Данный документ доступен на сайте Комитета, и все депутаты могут с ним ознакомиться. Мы выражаем благодарность министерству, лично министру за открытость и своевременное представление всех запрашиваемых материалов.

Теперь о главном в нашей оценке. Успешную реализацию национального проекта «Жильё и городская среда» мы оцениваем как важнейший показатель работы исполнительной власти. Комитет подтверждает позицию, изложенную в докладе министра, что исключительные темпы жилищного строительства и развития инфраструктуры – это серьёзное достижение всей нашей экономической стратегии последних лет. Слагаемые этого достижения следующие. Успешно продолжается работа в части ликвидации аварийного жилья, об этом говорилось. Финансовые ресурсы при поддержке Государственной Думы предоставляются на нацпроект в необходимых объёмах и расходуются своевременно, министерство является лидером в части освоения и своевременного использования бюджетных средств. Нашими совместными усилиями совершён поистине революционный прорыв по снижению бюрократизации строительства и градостроительной деятельности – на четверть сокращено количество обязательных процедур для застройщика. Практически ликвидированы риски для граждан, вкладывающих деньги в строительство жилья, система защиты интересов дольщиков

работает очень эффективно. Осуществлена кардинальная перестройка информационного обеспечения строительного комплекса и ЖКХ.

При всех этих очевидных положительных сдвигах в отрасли комитет выделяет проблемы, требующие, на наш взгляд, скорейшего решения.

Первое, вопрос доступности жилья. По-прежнему значительная часть граждан с низкими доходами не может приобрести жильё в собственность. При этом нам нужно повышать мобильность рабочей силы, студенчества, делать страну реально доступной для проживания в каждом городе и посёлке. Значит, приобретение жилья, квартиры, комнаты в собственность должно быть важнейшим, но не единственным способом решения данной проблемы, следует стимулировать строительство и фактическое использование арендного жилья, квартир социального найма, в том числе с точки зрения вывода из серой зоны этой отрасли экономики.

Второе, согласованность и очерёдность работ по строительству домов, развитию объектов социальной сферы, благоустройству. На это обращает внимание Счётная палата. Надо разорвать порочный круг, когда на одном и том же строительном участке ведётся постоянная перестройка и переделка и деньги, образно говоря, по несколько раз закапываются в одну и ту же траншею.

Третье. Комитет обращает внимание на то, что Государственная Дума с задержками получает отзывы Правительства Российской Федерации на законопроекты в сфере компетенции Минстроя России. По теме подзаконных актов 26 января 2023 года мы провели обстоятельный разговор с вице-премьером Григоренко и констатируем, что до сих пор есть непринятые распоряжения, постановления во исполнение поправок в Жилищный и Градостроительный кодексы аж от 2018 года. Следует скоординировать работу ведомства и Государственной Думы так, чтобы не висела годами проблема, что подзаконных актов нет, а принять их нельзя без изменения законодательства.

Четвёртое. В прошлом году на Минстрой России была возложена огромная по масштабам задача – реализация и контроль исполнения федеральных адресных инвестиционных программ. Мы знаем, что Минстрой России активно включился в эту работу, но вопрос качества планирования строек и сокращения незавершённого строительства оставляем на особом контроле в силу его особой важности.

Пятое. Необходимо активизировать работу министерства в вопросах импортозамещения в части коммунальной, специализированной и строительной техники. Например, до 2025 года нужно заменить более 100 тысяч лифтов, сроки эксплуатации которых строго ограничены, а восполнение их за счёт импорта существенно затруднено, при этом загрузка отечественных заводов в этой области составляет 60 процентов при огромном и постоянном спросе. Надо поддержать наши предприятия уже сейчас, то есть обеспечить преимущественные закупки у отечественных производителей.

Коллеги, постоянный и продуктивный диалог между Государственной Думой и Минстроем России по всем обозначенным вопросам – это залог нашей совместной успешной работы и успешного решения этих проблем. Комитет считает важным отразить указанные замечания в постановлении Государственной Думы, но не перегружать его деталями, а сосредоточиться на главном.

Спасибо за внимание.

**Выступление первого заместителя председателя
Комитета Государственной Думы по контролю М. В. Романова
на «правительственном часе» с участием министра энергетики
Российской Федерации Н. Г. Шульгина
15 марта 2023 года**

Уважаемый Вячеслав Викторович, уважаемый Николай Григорьевич, уважаемые коллеги! Энергетика Российской Федерации, основой которой является топливно-энергетический комплекс, вносит значительный вклад в национальную безопасность

и социально-экономическое развитие страны. Напомню, что именно энергетический сектор стал одной из главных мишеней антироссийских санкций, однако, несмотря на созданные недружественными странами проблемы и ограничения, удалось перестроить отрасль энергетики без каких-либо критических для экономики и населения последствий. В этом, безусловно, необходимо это отметить, заслуга Министерства энергетики Российской Федерации. Вместе с тем Комитет Государственной Думы по контролю считает, что в условиях перестройки энергетического сектора необходима актуализация действующей энергетической стратегии России, – мы ожидаем, что в краткосрочной перспективе уточнённый документ будет разработан и представлен для обсуждения. В вопросах импортозамещения мы видим, что министерством уделяется большое внимание снижению зависимости ТЭКа от импорта оборудования. В части реализации приоритетных проектов Комитет Государственной Думы по контролю обращает внимание на то, что в рамках реализации программы развития энергетики по итогам 2022 года Минэнерго России достигнуты плановые значения по 8 из 11 показателей. Что касается соблюдения прав граждан в сфере топливно-энергетического комплекса, в целом ситуация свидетельствует о достаточно высоком уровне соблюдения законности в данной сфере.

Вместе с тем хочу кратко обозначить ряд проблем, на которые мы предлагаем министерству обратить дополнительное внимание для выработки по ним системных решений. В частности, это недостатки при утверждении и реализации инвестиционных программ ресурсоснабжающих организаций, нарушения при осуществлении мероприятий по содержанию и ремонту линейных объектов, несоблюдение порядка ограничения подачи коммунальной услуги, а также факты реализации коммерческими организациями электрической энергии с превышением тарифов либо по самовольно установленным ценам. Данный перечень мы сформировали по итогам анализа информации, полученной от Генеральной прокуратуры Российской Федерации. Комитет по контролю также обращает внимание, что с каждым днём всё острее стоят вопросы износа электрических сетей в регионах, а следовательно, и реализации программ повышения надёжности электросетевого комплекса, – для регионов, где соответствующие программы ещё не согласованы, необходимо завершить данную процедуру в кратчайшие сроки.

Положительная динамика наблюдается в решении проблемы бесхозных сетей, которая оставалась нерешённой более 25 лет. После поручения Президента России уже многое сделано в решении данного вопроса, в частности, компанией «Россети». На конец 2022 года выявлено 23 тысячи бесхозных объектов электросетевого хозяйства, из которых около 19 тысяч объектов технологически связано с группой «Россети», в отношении всех этих объектов инициированы соответствующие судебные процедуры.

Отдельно хотелось бы остановиться на такой чувствительной для населения теме, как газификация и догазификация. Два года назад Президент Российской Федерации Владимир Владимирович Путин поддержал инициативу партии «ЕДИНАЯ РОССИЯ» о бесплатной газификации частных домовладений. В 2022 году по поручению Президента России газификация стала бессрочной. Комитет Государственной Думы по контролю отмечает рост темпов строительства газовой инфраструктуры, которые по итогам 2022 года в три раза превысили темпы 2021 года. Кроме того, благодаря скоординированной работе министерства, региональных властей, компании «Газпром межрегионгаз» заметно выросли темпы подключения населения к газу. По состоянию на 31 декабря 2022 года заключено более 719 тысяч договоров на догазификацию. На сегодняшний день сохраняется задача по наращиванию объёмов исполненных заявок по газификации, а также по приведению к единому знаменателю мер социальной поддержки в регионах. Комитет Государственной Думы по контролю рекомендует Министерству энергетики Российской Федерации рассмотреть вопрос об усилении роли министерства в рамках обеспечения надлежащей координации и эффективного взаимодействия участников соответствующего процесса. Коллегами из Счётной палаты в развитие данного вопроса было представлено предложение о создании федерального

проекта, что также способствовало бы усилению роли министерства и достижению поставленных президентом целей. Предлагаем проработать данный вопрос.

В завершение отмечу, что Комитет Государственной Думы по контролю высоко оценивает деятельность Министерства энергетики Российской Федерации по реализации приоритетных проектов.

Также хочу поблагодарить коллег из министерства за конструктивный диалог в рамках нашей текущей работы и готовность оперативно реагировать на все вопросы и предложения нашего комитета.

Комитет Государственной Думы по контролю подготовит предложения к проекту постановления по итогам «правительственного часа» с учётом предложений и вопросов, которые сегодня прозвучат от фракций, и совместно с Комитетом Государственной Думы по энергетике вынесет на рассмотрение палаты.

Благодарю за внимание.

**Выступление председателя Комитета Государственной Думы по контролю
О. В. Морозова на «правительственном часа» с участием Заместителя
Председателя Правительства Российской Федерации В. В. Абрамченко
19 апреля 2023 года**

Уважаемый Вячеслав Викторович, уважаемая Виктория Валериевна, уважаемые коллеги! Есть темы, которые в оценках наших избирателей стоят на первом месте по значимости и стабильно отмечаются ими в числе наиболее острых и беспокоящих. Тема сегодняшнего «правительственного часа» именно такова. Редкий случай: на этой теме настаивали практически все фракции и несколько комитетов Государственной Думы. Подготовка к нынешнему заседанию шла не один месяц, по объективным причинам сроки нашей встречи дважды переносились, но это явно пошло на пользу: все фракции проинформировали нас о высоком уровне подготовленности представителей правительства к обсуждению и о своей удовлетворённости работой с фракционными вопросами.

По уже сложившейся традиции Комитет Государственной Думы по контролю представил депутатам аналитическую записку Счётной палаты, о чём было сказано, и собственное обстоятельное заключение на 29 страницах, с которым все вы можете ознакомиться. При этом мы констатируем, что Комитет работал с рекордным объёмом информации, полученной как из Правительства Российской Федерации и Счётной палаты, так и из регионов. Из этой информации следует, что, как уже было сказано, по нацпроекту «Экология» достигнут рекордный показатель исполнения бюджета – 99,7 процента, это едва ли не лучший показатель среди других министерств и ведомств. Здесь особенно важно то, что произошёл скачок: в 2019 году этот показатель был 66 процентов – видите, какая позитивная динамика? Одновременно очень важно, что этот показатель связан с высоким качеством взаимодействия Правительства с регионами, так как на долю межбюджетных трансфертов приходится 60 процентов расходов. Мы отмечаем также существенное перевыполнение плановых показателей по очень чувствительным для граждан темам, таким как сортировка твёрдых коммунальных отходов и их доля в раздельном сборе отходов.

Вместе с тем Комитет отмечает, что в части подконтрольных ему тем есть и настораживающие моменты. Так, мы фиксируем исключительно высокий уровень нагрузки на Минприроды России по подготовке подзаконных актов, в работе их около трёх десятков – в нашем заключении дан исчерпывающий перечень и показан уровень их готовности, – по ряду из них используется процедура переноса сроков, есть среди них и те, что относятся к законам, принятым аж в 2021 году. Комитет признаёт, что причины переноса сроков во многом объективны и связаны либо с изменениями в законодательстве, либо с ожиданиями таких изменений. И это чётко свидетельствует о несовершенстве нашей совместной законодательной

работы: подзаконный акт не может быть принят, потому что он упирается либо в действующий закон, либо в непринятый закон.

Комитет по поручению Председателя Государственной Думы регулярно анализирует тему импортозамещения. Мы разделяем мнение Счётной палаты (оно прозвучало): на эффективность реализации национального проекта «Экология» влияют низкие темпы внедрения наилучших доступных технологий (НДТ). План мероприятий по импортозамещению в отрасли экологического машиностроения, по мнению Счётной палаты, недостаточно конкретен в части мероприятий и сроков их выполнения. Аудитор указывает на высокую долю импортных технологических решений в секторе геолого-разведки и добычи полезных ископаемых. Думаю, что эти замечания должны быть постоянно в поле зрения соответствующих министерств и ведомств.

Мы фиксируем ещё одну проблему, затрудняющую парламентский контроль, а именно существенное расхождение в данных, представляемых из различных источников. К примеру, сведения об утилизации и захоронении твёрдых коммунальных отходов, представляемые Росприроднадзором, Российским экологическим оператором и региональными операторами, существенно разнятся. Это связано, видимо, в том числе с несовершенством используемых информационных технологий и отсутствием единой государственной системы учёта твёрдых коммунальных отходов.

Имеет место задержка ввода в эксплуатацию объектов капитального строительства, увеличивается их стоимость, меняется проектная документация, задерживаются торги. Как результат – привлекательность этой потенциально высокодоходной отрасли для частных инвесторов всё ещё недостаточна. В связи с этим существуют риски неисполнения национального проекта по ряду показателей.

Комитет считает, что тема сегодняшнего «правительственного часа» настолько сложна и обширна, что нуждается в постоянном внимании палаты. Предлагаем профильному комитету в текущем году с участием нашего Комитета и Счётной палаты рассмотреть на своём заседании промежуточные итоги выполнения постановления, которое будет принято по итогам сегодняшнего обсуждения.

Спасибо за внимание.

**Выступление заместителя председателя Комитета Государственной Думы
по контролю Д. В. Ламейкина на «правительственном часе»
с участием руководителя Федерального агентства
по делам национальностей И. В. Барина
24 мая 2023 года**

Уважаемые Вячеслав Викторович, Игорь Вячеславович, уважаемые коллеги! Тема сегодняшнего «правительственного часа» ограничена госпрограммой «Реализация государственной национальной политики», однако интерес депутатов к работе Федерального агентства по делам национальностей гораздо шире, что подтвердилось при проведении совместного заседания комитетов с участием Счётной палаты. Депутатов интересовала работа ФАДН по адаптации мигрантов, по поддержке казачества и коренных малочисленных народов, по профилактике межнациональных конфликтов и многие другие вопросы. Такой интерес подтверждает, что Государственная Дума хотела бы чаще видеть руководство агентства в парламенте. Напомню, что последняя общая встреча проходила в начале 2018 года и тогда Государственная Дума не давала рекомендаций или предложений по работе ведомства, поэтому формально предмет парламентского контроля довольно-таки ограничен. Здесь отмечу, что все подзаконные акты, разработанные ФАДН России во исполнение федеральных законов, приняты и вступили в силу, на 1 мая в работе агентства таких документов нет.

Объём финансовых ресурсов федерального бюджета, направляемых на реализацию госпрограммы в 2023 году, предусмотрен в размере чуть менее 3 миллиардов рублей. И здесь отмечу, что Комитет считает целесообразным при подготовке федерального

бюджета на новый период учесть и финансово обеспечить госпрограмму с учётом вошедших в состав Российской Федерации четырёх новых субъектов страны.

По данным Счётной палаты, исполнение за квартал идёт неплохо, на 1 мая кассовое исполнение определено на уровне 26,6 процента. Комитет отмечает положительную динамику в части исполнения бюджета, я приведу данные: если в 2019 году госпрограмма была исполнена по расходам на 78,8 процента, то уже в прошлом году эта цифра достигла 99,7 процента.

В последние годы агентство учло многие рекомендации по совершенствованию госпрограммы, вместе с тем, согласно данным аудитора, ряд плановых показателей программы не достигнут. При этом мы отмечаем и позитивную динамику в том, что результаты исполнения бюджета на 2021 год были... только 11,8 процента показателей программы характеризовали итоговые эффекты, на период же 2023–2025 годов доля таких показателей возросла более чем втрое и составила 37,5 процента. Однако работу по обеспечению взаимосвязки мероприятий госпрограммы, например, с той же стратегией в отношении казачества, безусловно, необходимо продолжать.

Комитет отмечает, что сегодня из семи показателей госпрограммы четыре определяются на базе социологических опросов. Например, уровень общероссийской гражданской идентичности, когда житель в первую очередь считает себя гражданином России, а потом уже представителем какой-либо национальности, за пять последних лет вырос на треть – превышает в настоящее время 94 процента. На это обратил внимание Президент России в ходе недавнего заседания Совета по межнациональным отношениям. Вместе с тем Комитет предлагает наряду с социологическими опросами внедрить индикативные показатели, которые позволят получить более объективные объёмные данные.

Важный момент, что агентством с 2023 года реализован переход на использование единой субсидии. Это первое федеральное ведомство, принявшее такую модель. Этой весной Комитет подготовил доклад об оценке эффективности использования регионами целевых межбюджетных трансфертов, в нём, в частности, был сделан вывод об избыточности количества отдельных автономных субсидий и субвенций. На этом основании Комитет полагает, что укрупнение контроля за использованием региональных финансовых ресурсов, переход в пользу единой субсидии – такое решение видится перспективным, и предлагаем отразить в постановлении Государственной Думы предложения Счётной палаты в части мониторинга и оценки результатов этой работы федерального агентства.

Коллеги, в условиях растущего внешнего давления на страну и попыток использовать наше национальное многообразие для разжигания непонимания не могу не вспомнить слова Президента России. Он, в частности, сказал, что доброе, искреннее отношение народов России друг к другу формировалось на протяжении многих веков, в течение тысячи лет, преодолевая противоречия, складывалась российская семья народов, и именно она обеспечивает сегодня многонациональное единство нашей великой страны, основу стабильности нашего государства. Спасибо за внимание.

**Выступление председателя Комитета Государственной Думы по контролю
О. В. Морозова на «правительственном часе» с участием Заместителя
Председателя Правительства Российской Федерации А. Л. Оверчука
31 мая 2023 года**

Уважаемый Вячеслав Викторович, уважаемый Алексей Логвинович, коллеги! Государственная Дума по поручению председателя палаты совершенствует процедуру проведения «правительственных часов». По сути, мы формируем новые инструменты парламентского контроля, соответствующие поправкам в Конституцию России и повышающие нашу ответственность за работу правительства. Это проявляется и в выборе тем «правительственных часов», в том числе сегодняшней темы, ибо вопросы деятельности России на евразийском пространстве становятся в современных геополитических

условиях важнейшим фактором нашего успеха в построении многополярного мира и инструментом повышения уровня жизни российских граждан. Суть парламентского контроля в данном вопросе – это сопоставление поставленных перед исполнительной властью целей и достигнутых результатов в развитии евразийского проекта. Я буду говорить в основном, разумеется, о Евразийском экономическом союзе.

Как уже было сказано, во взаимной торговле стран Союза доля национальных валют составила сегодня уже 90 процентов, и это самый точный показатель национальной ориентированности нашего партнёрства. По данным Правительства Российской Федерации, товарооборот между странами ЕАЭС в 2022 году вырос за год на 6,7 процента и достиг 80 миллиардов долларов, хотя нам сегодня хотелось бы уже видеть эту сумму в пересчёте на армянские драмы, киргизские сомы, казахстанские тенге и рубли. По итогам первого квартала текущего года инфляция в странах ЕАЭС составила 2,4 процента, для сравнения – в 20 странах еврозоны этот показатель в 3 раза выше. Почти на 19 процентов сокращение по безработным от общего числа занятых в экономике, снижение до 1 процента – это, я думаю, вообще уникальный показатель, если брать мировую экономику.

Особо хотелось бы обратить внимание на вопросы продовольственной безопасности, о чём говорил сегодня заместитель Председателя Правительства Российской Федерации. У каждой страны Союза здесь есть своя роль и свои уникальные возможности, и мы не только обеспечили себя основными продуктами питания, но начиная с 2015 года экспорт продовольствия из этой зоны вырос в два раза. Реализуется проект «Работа без границ» в части взаимовыгодного перемещения рабочей силы. В период пандемии существенно вырос уровень сотрудничества в сфере здравоохранения, мы прошли этот период при существенной взаимной поддержке.

Роль ЕАЭС крайне важна и в части противодействия враждебным санкциям. Пример партнёрства здесь очень привлекателен, так как оно основано на открытости, равноправии, взаимной выгоде, свободном движении товаров и услуг. Мы сегодня видим явную тенденцию к расширению тех союзов, в которые входит наша страна, как следствие этого, происходит прорыв в развитии наших отношений со многими странами Азии, Африки, Латинской Америки, исламскими государствами.

Однако остаются вопросы, требующие, на наш взгляд, скорейшего решения. Счётная палата дала нам своё заключение, я обращаю внимание депутатов, что оно имеет гриф «ДСП» и находится в нашем Комитете. Счётная палата отмечает задержки в создании интегрированных информационных систем, выявлены недостатки в части финансового обеспечения и общего хода этой работы. Ситуация явно требует корректировки, учитывая возможности России в этой сфере. Аудитор обратил внимание и на недостатки в планировании расходов на научно-исследовательские работы.

Комитет считает также недостаточным уровень публичности в освещении результатов работы ЕАЭС. Нам есть что показать, и важно широко освещать такие приоритетные темы, как создание общих энергетических рынков, цифровую трансформацию, формирование новой транспортно-логистической инфраструктуры, развитие полноценной промышленной кооперации и реальных совместных производств.

Особую важность приобретают вопросы устойчивости кредитно-банковской инфраструктуры, о чём говорил сегодня докладчик, и здесь, кстати, Банк России уже проделал большую работу. Но нужно стремиться к тому, чтобы наши национальные платёжные карты принимали в странах Союза без ограничений, это же касается системы передачи финансовых сообщений. И должна быть полноценно решена задача формирования общего финансового рынка и независимой платёжной инфраструктуры – для этого все инструменты есть.

Комитет Государственной Думы по контролю предлагает сделать сегодняшнее обсуждение дополнительным стимулом для совместной работы по развитию евразийского экономического партнёрства, проанализировать и учесть в проекте постановления все решения, принятые в рамках недавних встреч лидеров ЕАЭС, задачи их законодательного обеспечения. Это, безусловно, усилит парламентское измерение нашей совместной работы и придаст ей новый импульс. Спасибо за внимание.

**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
14 июня 2023 года**

Уважаемый Вячеслав Викторович, уважаемый Антон Олегович, уважаемые участники заседания! «Правительственный час» с участием министра труда и социальной защиты Российской Федерации уже проводился в этом созыве, и мы рассматриваем регулярность отчётов министра, безусловно, как положительный факт, это пример для других министерств и ведомств. Но, к сожалению, постановление по итогам прошлого отчёта принято не было, что снижает возможности парламентского контроля. Вячеслав Викторович не раз обращал внимание на эту проблему, и отныне принятие постановления по итогам «правительственного часа» предписано нам Регламентом.

Счётная палата, заключение которой доведено до сведения депутатов в режиме «ДСП», указывает на исполнение основных финансовых показателей национального проекта «Демография». Так, в 2021 году исполнение составило 98,7 процента, в 2022 году – почти 100 процентов, за первый квартал нынешнего года темпы тоже высокие – 23,6 процента. Из 28 показателей по нацпроекту в первом квартале текущего года по 21 показателю исполнение стопроцентное, по 7 показателям есть отставания, и это прежде всего касается профилактического осмотра, включая диспансеризацию граждан старшего возраста, а также формирования индивидуальных планов по здоровому образу жизни, так называемых паспортов здоровья.

Министерство демонстрирует высокий уровень исполнительской дисциплины в части принятия подзаконных актов. Согласно квартальной отчётности, представляемой Правительством Российской Федерации, у Минтруда России задержек с их принятием нет, что важно, нет и переноса сроков их разработки, чем грешат другие министерства и ведомства. На начало апреля 2023 года у министерства было в работе два десятка таких подзаконных актов, и у нас нет сомнений в том, что все они будут разработаны и приняты в срок.

Но есть и ряд проблем, мы их называем проблемами системного характера. Главная из них – изменение планов на основе фактически достигнутых показателей. Например, формально план по созданию дополнительных мест для детей в возрасте от полутора до трёх лет в дошкольных образовательных организациях перевыполнен, но, если бы уточнения в план не вносились, по факту было бы пусть небольшое, но невыполнение. Обратный пример: за 2022 год фактическая доля семей с детьми, получивших меры социальной поддержки на основании только заявлений или проактивно, составила 94 процента, а план на 2023 год сформирован из расчётной цифры в 55 процентов. Ну, видимо, тоже будет существенно перевыполнен этот показатель.

Часто фактические данные превышали плановые в течение ряда лет. Возникает вопрос: это только результат хорошей работы министерства, в чём мы, кстати, не сомневаемся, или ещё и особенности планирования? Даже в части высоких показателей по исполнению бюджета, о чём я сказал, аудитор фиксирует дельту в 13 процентов, которая является результатом корректировки бюджетной росписи. На такие недостатки неоднократно, постоянно указывает Счётная палата, причём это общая болезнь, касающаяся не только министерства труда, и её проявления хорошо видны на третьем слайде¹.

Важнейший элемент госуправления – это надёжность и точность информации. Счётная палата сообщила нам, что на балансе министерства 26 информационных систем, но две из них не эксплуатируются. И опять возникает вопрос: нет ли здесь ошибок в планировании относительно средств для достижения целей нацпроекта?

Подводя итог, Комитет предлагает дополнительно отразить в нашем решении следующие положения. Первое, обеспечить скорейшее размещение всех основных элементов нацпроекта «Демография» для их применения на едином портале госуслуг.

¹ Иллюстративный материал данного выступления О. В. Морозова не приводится.

Второе, повысить качество и надёжность плановых показателей проекта «Демография», избегая их неоправданной корректировки. Третье, предложить аудитору провести дополнительные экспертно-аналитические мероприятия с целью выработки рекомендаций по повышению эффективности государственной политики в этой сфере. И четвёртое, с учётом поручения Председателя Государственной Думы и на основе рекомендаций Счётной палаты обеспечить необходимую корректировку методологии распределения трансфертов регионам в рамках социального контракта, в том числе для уменьшения остатков неиспользованных трансфертов.

Благодарю вас за внимание, коллеги.

**Выступление председателя Комитета Государственной Думы по контролю
О. В. Морозова на «правительственном часе» с участием Заместителя
Председателя Правительства Российской Федерации Д. Ю. Григоренко
12 июля 2023 года**

Уважаемый Вячеслав Викторович, уважаемый Дмитрий Юрьевич, уважаемые коллеги! Сегодня в Государственной Думе без преувеличения знаковое событие, и данный «правительственный час» отличают две особенности. Первая – это, конечно, тема: контрольно-надзорная деятельность пронизывает все сферы общественной жизни, все отрасли экономики, касается почти 7 миллионов субъектов предпринимательской деятельности, а через это затрагивает интересы, жизненные интересы десятков миллионов наших сограждан. Мы с Дмитрием Юрьевичем побывали на встречах со всеми фракциями, проведено заседание Комитета Государственной Думы по контролю, в котором приняли участие семь профильных комитетов, причём большинство на уровне глав комитетов. И я должен сделать один ключевой вывод: интерес к данной теме у депутатского корпуса колоссальный.

И вторая особенность. Мы сегодня подводим первые итоги большой, почти пятилетней работы, и все её показатели, все критерии выражены в цифрах, в изменившейся методике контрольно-надзорной деятельности, а также в достоверной информации, то есть разница между «было» и «стало» строго проверяема, и она, не побоюсь такого слова, колоссальна. В нашей стране ещё жива память о временах, когда любая крупная реформа была синонимом разрушений или как минимум потрясений для тех, кого она касалась. Реформа КНД, начатая по инициативе Президента России, являет собой прямо противоположную картину: революционные по сути преобразования прошли без потрясений и с высокой эффективностью. Правительству, по сути, удалось перевернуть закоспенелую бюрократическую пирамиду. Прежде результатом контроля и надзора были преимущественно проверки, выезды, протоколы о нарушениях и наказания – теперь целью контрольно-надзорной деятельности становятся стимулирование добросовестного поведения, успешная работа на конечный результат, а вовсе не количество проверок и полученных штрафов. При этом никаких негативных хозяйственно-экономических, техногенных последствий или нарастания социальных рисков вот за пять лет реформы не произошло. Напротив, сам бизнес – об этом уже говорилось – указывает на значительную годовую экономию за счёт проводимой реформы.

Дмитрий Юрьевич высоко оценил нашу совместную работу по внесению изменений в 132 федеральных закона в ходе запуска реформы, но это, в свою очередь, обращая ваше внимание, потребовало от Правительства Российской Федерации принятия 577 подзаконных актов. Эту работу Правительство сделало за два года, причём абсолютно безупречно, не нарушив ни одной строки в этих планах, всё сделало в срок и безукоризненно.

Наша парламентская оценка хода реформы осуществляется на основе ежегодных докладов Правительства Российской Федерации о государственном контроле и надзоре, которые мы анализируем и оцениваем совместно со Счётной палатой. Надо отдать должное аудитору, он постоянно формулирует конкретные рекомендации

и предложения, в том числе в части изменения федеральных законов и постановлений Правительства. В частности, предложено установить единые подходы к содержанию и структуре ежегодного доклада, и такая работа совместно с Правительством Российской Федерации нами уже ведётся.

Важнейшим является вопрос о дальнейшем развитии контрольно-надзорной деятельности. Уже сейчас Правительством Российской Федерации на основании поручения Президента России от 20 июля 2022 года ведётся работа по реализации следующего этапа реформы, о чём было сказано, специальная рабочая группа для этого создана и в Комитете. Слагаемые этой работы таковы: внедрение заявительного, добровольного характера определённого круга проверок; максимальное использование механизмов страхования предпринимательских рисков; совершенствование системы профилактических визитов, то есть использование не столько наказаний, сколько предостережений и рекомендаций; развитие института досудебного обжалования, что должно обеспечить равные конкурентные права проверяемого и проверяющего; внедрение рискориентированного подхода и его индикаторов для инициирования проверок, о чём достаточно подробно рассказал докладчик. Комитет уверен, что совместными усилиями удастся решить все эти задачи, и тогда реформу можно будет признать одной из самых успешных за последние десятилетия.

По итогам сегодняшнего обсуждения Комитет внесёт проект постановления, в котором мы отразим все наши подходы к совершенствованию контрольно-надзорной деятельности. Спасибо за внимание.

**Выступление первого заместителя председателя
Комитета Государственной Думы по контролю М. В. Романова
на «правительственном часе» с участием министра спорта
Российской Федерации О. В. Матыцина
19 июля 2023 года**

Уважаемый Вячеслав Викторович, уважаемый Олег Васильевич, уважаемые коллеги! Сегодня в условиях беспрецедентных для Российской Федерации вызовов необходимость эффективного развития государства требует повышенного внимания как к обеспечению здоровья нации, так и к поддержанию её морального духа, национальной гордости. Президент Российской Федерации, выступая в апреле прошлого года на заседании Совета по развитию физической культуры и спорта, отметил, что в сложившихся условиях – условиях давления, с которым сталкивается Россия и её граждане, – принципиально важно сохранить соревновательную активность спортсменов, а всё намеченное по линии спорта мы намерены выполнять и реализовывать. Всё это делает крайне важными вопросы развития физической культуры и спорта в стране.

Комитет Государственной Думы по контролю высоко оценивает деятельность Минспорта России в части совершенствования системы управления физкультурой и спортом, а также обеспечения конкурентоспособности российского спорта. Благодаря усилиям профильного министерства мы уверенно идём к выполнению задачи, поставленной Президентом Российской Федерации, по увеличению к 2030 году доли граждан, систематически занимающихся спортом, до 70 процентов. Комитет отмечает высокий уровень исполнения расходов федерального бюджета по госпрограмме «Развитие физической культуры и спорта», которая является ключевым инструментом достижения поставленной Президентом России цели, по итогам 2022 года он составил 96,3 процента. При этом невозможность достижения одного из показателей обусловлена объективными причинами: международные спортивные структуры исключают Российскую Федерацию из перечня стран – участниц соревнований и отстраняют от участия в них российских спортсменов.

Вместе с тем от имени Комитета хотел бы обратить внимание на ряд проблемных моментов в отрасли.

Во-первых, в части федеральной адресной инвестиционной программы на сегодняшний день не введено в эксплуатацию 20 спортивных объектов, или 18,3 процента запланированного объёма.

Во-вторых, при проверках Счётной палатой Российской Федерации реализации мероприятий госпрограммы «Развитие физической культуры и спорта» выявляются систематические нарушения требований бухгалтерского учёта и формирования бюджетной отчётности, порядка учёта федерального имущества, порядка в предоставлении субсидий, а также в формировании финансового обеспечения выполнения государственного задания.

В-третьих, согласно полученной Комитетом информации Генеральной прокуратуры Российской Федерации, результаты надзорных мероприятий свидетельствуют, цитирую, «об отсутствии в стране единой эффективной системы развития и поддержки физической культуры и спорта». Приходится констатировать, что на сегодняшний день Минспортом России не обеспечивается в достаточной мере координация деятельности региональных органов власти и органов местного самоуправления, а также контроль за подведомственными организациями в данной сфере.

Также Комитет Государственной Думы по контролю отмечает, что недостаточно эффективный механизм управления в спорте на сегодняшний день не позволяет должным образом активизировать ресурсы государства, общества, спортивных организаций, образовательных учреждений. В условиях потребности общества как в массовом спорте, физической культуре, так и в спорте высоких достижений особенно актуальным остаётся вопрос о повышении эффективности деятельности органов госвласти и местного самоуправления в сфере физкультуры и спорта. Важнейшей задачей при этом является информационная политика государства в отношении физической культуры и спорта. Важно сформировать образ спортсмена-труженика, пример для подрастающего поколения и мотиватор для взрослых.

По итогам «правительственного часа» Комитетом Государственной Думы по контролю совместно с Комитетом Государственной Думы по физической культуре и спорту будет подготовлен проект постановления. Комитет Государственной Думы по контролю предлагает включить в постановление рекомендацию Министерству спорта Российской Федерации проанализировать вопрос о целесообразности совершенствования действующих программных документов в части создания в стране единой эффективной системы развития и поддержки физической культуры и спорта.

В заключение отмечу, что Комитет Государственной Думы по контролю разделяет и поддерживает позицию Минспорта России о необходимости совершенствования системы контроля за деятельностью организаций, работающих в спортивной отрасли, и готов совместно с министерством, а также с профильным комитетом разработать соответствующие законодательные инициативы.

Благодарю за внимание.

**Выступление председателя Комитета Государственной Думы по контролю
О. В. Морозова на «правительственном часе» с участием министра
транспорта Российской Федерации В. Г. Савельева
26 июля 2023 года**

Уважаемый Вячеслав Викторович, уважаемый Виталий Геннадьевич, уважаемые коллеги! Я подтверждаю слова председателя: министерство очень ответственно подошло к подготовке сегодняшнего «правительственного часа». Две-три недели министерство в полном составе общалось с фракциями, с профильным комитетом, с Комитетом Государственной Думы по контролю. И я считаю, что это очень хороший пример для всех министерств и ведомств.

Общеизвестно, что от показателей жизнедеятельности транспортной отрасли зависит здоровье всего экономического механизма страны, это совершенно очевидно,

а финансовые масштабы этой работы говорят сами за себя. Уже приводилась эта цифра: в 2022 году в распоряжении министерства находилось более 2 триллионов рублей, причём, что очень важно, эта цифра за счёт уточнения бюджетной росписи была увеличена на 750 миллиардов рублей. И показатель исполнения и финансовой дисциплины составил 99,9 процента, если не ошибаюсь, это самый высокий показатель среди всех министерств и ведомств. И ещё одна цифра: по 2021 году увеличение за счёт бюджетной росписи составило 678 миллиардов рублей. Вдумайтесь: в сумме за два года отрасль дополнительно получила более 1,4 триллиона рублей, и исполнение под 100 процентов! Понятно, что это показывает очень высокий уровень организационной работы, мобилизационных возможностей, потому что там каждый рубль – это аэропорты, это транспортная логистика, это дополнительная проектно-сметная документация. Это большая-большая работа. Это показывает возможности отрасли, мобилизационные возможности, в том числе по освоению дополнительных финансовых ресурсов.

Теперь о проблемах. Начну с нормотворчества. Имеющиеся данные свидетельствуют об очень высоком уровне нагрузки министерства в части подготовки проектов нормативных правовых актов. На первый квартал 2023 года в работе ведомства находится 45 подзаконных актов во исполнение 14 федеральных законов. По данным Правительства Российской Федерации, которые мы получаем ежеквартально, довольно значительное число этих актов по разным причинам, иногда и объективным, не утверждено в изначально установленные сроки, а три из них находятся в работе аж с 2018 года. Мы предлагаем министерству навести в этом большом хозяйстве порядок.

Другая важная проблема, о ней говорил аудитор, – это незавершённое строительство. Так, только по Росавтодору на конец 2022 года незавершёнными числятся 1,4 тысячи объектов. Среди причин, как указал аудитор Счётной палаты, утрата актуальности вследствие длительного неиспользования результатов проектно-изыскательских работ и обоснований инвестиций. Здесь также бы хотелось видеть больше порядка и видение перспективы.

Зафиксирован рост дебиторской задолженности, и это существенная финансовая нагрузка на отрасль. Комитет считает крайне важным обратить внимание министерства на обеспечение самого строгого контроля за использованием авансированных ресурсов.

Есть вопросы в сфере импортозамещения. Наш председатель всегда просит обращать внимание на эту тему. Здесь высока зависимость в таких сегментах, как железнодорожные контейнеры, подвижной состав, путевое и сигнальное оборудование для железных дорог и трамвайных путей. Об этом, в частности, говорил также аудитор. Импорт оборудования для этого сегмента, например, вырос с 2021 года, по данным ФТС (Федеральной таможенной службы), более чем на 70 процентов. И это смотрится не очень хорошо на фоне другого очень положительного показателя работы отрасли в сфере импортозамещения. Например, доля отечественного оборудования в общем объёме закупок по транспортному коридору Европа – Западный Китай в 2022 году составила 99 процентов при плане 64. Ну это просто прорыв! Другой пример: по проекту «Развитие морских портов» – 95 процентов при плане 20 процентов. То есть отрасль показывает умение работать с отечественным производителем и решать очень серьёзные, глобальные задачи.

В целом Комитет фиксирует динамичное развитие отрасли и высокий уровень нормотворческого взаимодействия с профильным комитетом. Именно это обстоятельство позволило ещё до «правительственного часа» согласовать со всеми комитетами и фракциями проект постановления, который предлагается принять сегодня же по итогам нашего обсуждения, о нём доложит Евгений Сергеевич Москвичёв.

Спасибо за внимание.

Информационные справки Комитета Государственной Думы по контролю к «правительственным часам»

В 2023 году Комитет Государственной Думы по контролю инициировал подготовку информационных справок по темам выступлений федеральных министров на «правительственных часах». В справках содержится расширенный анализ темы «правительственного часа» с точки зрения парламентского контроля.

Вы можете ознакомиться со следующими справками на официальном сайте Комитета Государственной Думы по контролю в разделе «Правительственные часы» (www.komitetchontrol.duma.gov.ru):

1) информация Комитета Государственной Думы по контролю к «правительственному часу» с участием министра строительства и жилищно-коммунального хозяйства Российской Федерации И. Э. Файзуллина по теме «О ходе реализации национального проекта «Жилье и городская среда»;

2) информация Комитета Государственной Думы по контролю к «правительственному часу» с участием министра иностранных дел Российской Федерации С. В. Лаврова по теме «Об актуальных вопросах внешней политики Российской Федерации»;

3) информация Комитета Государственной Думы по контролю к «правительственному часу» с участием министра энергетики Российской Федерации Н. Г. Шульгина по теме «О реализации приоритетных проектов развития энергетики Российской Федерации»;

4) информация Комитета Государственной Думы по контролю к «правительственному часу» с участием Заместителя Председателя Правительства Российской Федерации В. В. Абрамченко и министра природных ресурсов и экологии Российской Федерации А. А. Козлова по теме «Об актуальных вопросах природопользования и охраны окружающей среды и о ходе реализации реформы в сфере обращения с твердыми коммунальными отходами»;

5) информация Комитета Государственной Думы по контролю к «правительственному часу» с участием министра труда и социальной защиты Российской Федерации А. О. Котякова по теме «О ходе реализации национального проекта «Демография» и новой модели социальной поддержки граждан Российской Федерации, в том числе семей с детьми»;

6) информация Комитета Государственной Думы по контролю к «правительственному часу» с участием министра спорта Российской Федерации О. В. Матыцина по теме «О ходе реализации государственной программы Российской Федерации «Развитие физической культуры и спорта»;

7) информация Комитета Государственной Думы по контролю к «правительственному часу» с участием министра транспорта Российской Федерации В. Г. Савельева по теме «О реализации государственной политики в области транспорта и транспортной инфраструктуры».

ГОСУДАРСТВЕННЫЕ И НАЦИОНАЛЬНЫЕ ДОКЛАДЫ



Государственная Дума постоянно совершенствует формы парламентского контроля. В весеннюю сессию мы начали внедрять новый контрольный инструмент – работу с национальными докладами.

Председатель Государственной Думы Вячеслав Володин поставил перед Комитетом Государственной Думы по контролю задачу, чтобы все национальные доклады публично и открыто обсуждались на пленарном заседании.

Раньше доклады рассматривали на заседаниях профильных комитетов. Публичная процедура обсуждения докладов на заседании Государственной Думы не применялась.

Национальный доклад – это особый формат работы Правительства Российской Федерации. Он представляет собой объемный документ, который заблаговременно поступает в Государственную Думу. Тема каждого доклада утверждается постановлением Правительства Российской Федерации в соответствии с федеральным законодательством. Ежегодно Правительство направляет в парламент 7 таких документов. Мы также рассматриваем в этом ряду ежегодный отчет Прокуратуры Российской Федерации о состоянии законности и правопорядка.

В весеннюю сессию Комитет предложил рассматривать национальные доклады наряду с отчетами федеральных министров на пленарных заседаниях.

**Председатель Комитета по контролю
Олег Викторович Морозов**

**Выступление председателя Комитета Государственной Думы по контролю
О. В. Морозова в рамках рассмотрения национального доклада
«О карантинном и фитосанитарном состоянии территории
Российской Федерации» с участием руководителя Федеральной
службы по ветеринарному и фитосанитарному надзору С. А. Данкверта
28 июня 2023 года**

Уважаемый Вячеслав Викторович, уважаемый Сергей Алексеевич, коллеги! Сегодня мы впервые, как уже было сказано, на пленарном заседании обсуждаем национальный доклад Правительства Российской Федерации, первый из семи, ежегодно направляемых в парламент. Такой формат обсуждения соответствует нормам Федерального закона «О парламентском контроле», а содержание представленного доклада соответствует статье 12 Федерального закона «О карантине растений». Обсуждаемый национальный доклад с 15 мая находится у вас в доступе, его содержание, все 35 страниц, вы могли увидеть и прочитать.

Предварительное обсуждение национального доклада, как тоже было сказано, состоялось на совместном заседании профильного комитета и Комитета Государственной Думы по контролю. Я отмечу, что было, вот честное слово, просто интересно слушать выступление руководителя службы, с постановкой проблем, в аналитичном стиле, который, на наш взгляд, резко контрастирует с бухгалтерско-статистическим стилем самого доклада. Возможно, тут первично формальное исполнение требований закона и доклад пишется по лекалам такого сухого отчёта, ну и неких дидактических описаний внешнего вида всяческих вредителей и вредоносных сорняков. Вероятно, это важно для узких специалистов той отрасли знаний, которая отражается в докладе, но для целей парламентского контроля куда важнее видеть прежде всего постановку проблем, пути их решения, требования к текущему законодательству и нормативным актам, выводы о достаточности финансового и кадрового обеспечения отрасли, о качестве работы исполнительной власти всех уровней. И если с таким подходом согласно руководство службы, которое, как я уже сказал, продемонстрировало очень зрелый, аналитичный подход к анализу ситуации, то нам хотелось бы в следующем году увидеть и качественные изменения в содержании самого доклада.

Комитет также считает, что доклад должен включать сведения об ограничениях на ввоз подкарантинной продукции, о мероприятиях по обеззараживанию территорий и достаточности нормативной базы для применения специальных средств для борьбы с вредителями. Система контроля безопасности ввозимых семян и посадочного материала агрокультур эффективна, о чём говорил докладчик, но видится необходимым отражать в докладе меры фитосанитарного контроля за ввозом и посадочного материала декоративных культур – об этом мы говорили на заседании Комитета, – так как это важно для южных регионов нашей страны. Для целей парламентского контроля было бы нелишним также понять природу динамики по землям соответствующих категорий, то есть видеть, какое ведомство преуспевает или, напротив, недорабатывает в части фитосанитарного контроля на подведомственных им территориях.

Принципиально важно также оценить ущерб, который несёт наша страна от распространения опасных для растений организмов. Мы при подготовке сегодняшнего «правительственного часа» запросили у Банка России данные о страховых выплатах по компенсации ущерба фитосанитарного характера – цифры интересные, это, конечно же, не универсальный индикатор, но определённую тенденцию он отражает. Так вот, за 2021 год страховые организации выплатили нашим аграриям страховые выплаты в размере 1,2 миллиарда рублей, а за 2022 год – 0,75 миллиарда рублей, и это отчасти говорит о повышении эффективности фитосанитарного контроля. Но реально масштаб ущерба, конечно же, выше, так как не все страхуют свои риски,

во-первых, а во-вторых, в этих цифрах не отражён ущерб для лесного фонда, а это 70 процентов территории суши нашей страны.

Мы также оценили нагрузку на предприятия в рамках фитосанитарного контроля и констатируем, что Россельхознадзор снизил количество проверок с 13,4 тысячи в 2019 году до 2,8 тысячи проверок в 2021 году, эта тенденция сохранилась и в 2022 году, при этом качество контроля не упало, фитосанитарное благополучие в целом осталось на стабильном уровне, и это можно засчитать в пользу повышения эффективности работы службы и как успех реформы контрольно-надзорной деятельности.

Хотелось бы по итогам нашего обсуждения и в ходе подготовки постановления выработать общие подходы к подготовке очередного доклада, чему, собственно говоря, и посвящено моё выступление. Важно обязательно предусмотреть в итоговой части доклада перечень мер, необходимых для улучшения фитосанитарной ситуации в стране. Парламентский контроль за осуществлением этих мер и должен стать инструментом нашего взаимодействия.

Спасибо за внимание.

**Выступление председателя Комитета Государственной Думы по контролю
О. В. Морозова в рамках рассмотрения национального доклада
«О реализации государственной политики в сфере охраны здоровья»
с участием министра здравоохранения Российской Федерации М. А. Мурашко
18 июля 2023 года**

Уважаемый Вячеслав Викторович, уважаемый Михаил Альбертович, уважаемые коллеги! В последнее время мы регулярно видим министра в стенах Государственной Думы: в этом созыве он уже отчитался на «правительственном часе», он и его команда активно участвуют в обсуждении резонансных законопроектов на пленарных заседаниях. Рассмотрение национального доклада – это, безусловно, особая процедура. Напомню, что текст доклада доступен депутатам с 1 июня, по нему имеются официальные заключения Счётной палаты и профильного комитета. Министр обошёл, как уже было сказано, фракции, мы слушали его отчёт на заседаниях комитетов. И наконец, министерством был предложен инновационный инструментарий, когда каждый депутат одним кликом может погрузиться и в текст самого доклада, и в сопровождающие его аналитические материалы. Вот констатирую, что такого информационного сопровождения и выступления на заседании палаты мы пока не видели, и это, безусловно, заслуживает поддержки.

Теперь о самом докладе. По нашей оценке, он соответствует установленным требованиям и информационно очень насыщен, хотя и мы, и профильный комитет отмечаем, что представленный огромный объём данных не всегда увязан с проблемами, стоящими перед отраслью и путями их решения. Но в целом доклад заслуживает позитивной оценки, это же касается и сегодняшнего выступления министра, которое, на наш взгляд, является аналитичным и глубоким.

Минздрав России очень интенсивно работает в части нормативно-правового регулирования: принято более 20 законов, 200 актов Правительства Российской Федерации и 828 приказов Минздрава России, хотя Счётная палата отмечает, что по некоторым сегментам нормативное регулирование является недостаточным. Достижения представлены в докладе главным образом как превышение фактически достигнутых показателей над плановыми. Однако, как справедливо отмечено Счётной палатой, ряд плановых показателей в течение 2022 года были существенно скорректированы, где-то вынужденно (об этом тоже говорил министр), а где-то не всегда оправданно. Некоторые исходные плановые цифры выглядят заниженными, отсюда перевыполнение по отдельным показателям почти на 170 процентов. Согласитесь, есть что уточнить.

Однако даже при такой, мягко скажем, гибкой системе планирования отмечается отставание по ряду структурных элементов госпрограммы «Развитие здравоохранения». Это быстро возводимые модульные конструкции медицинских объектов – почти двукратное отставание; численность среднего медицинского персонала, работающего в государственных медорганизациях. Из 20 объектов госпрограммы, ввод которых в эксплуатацию был запланирован на прошлый год, не было введено десять. Беспокоит рост младенческой смертности в 33 регионах (это отмечено в докладе), хотя общая тенденция по стране позитивная.

Счётная палата и Росстат отмечают также рост просроченной кредиторской задолженности региональных медицинских организаций, работающих в системе ОМС, рост объёма платных медицинских услуг населению на 57 процентов за отчётный период, или в полтора раза за пятилетку, нарушение сроков ожидания плановой первичной медико-санитарной помощи, сокращение коечного фонда по целому ряду направлений медицинского обслуживания граждан. Аудитор сообщает также, что в единую государственную информационную систему в сфере здравоохранения передаётся пока только одна треть электронных документов, хотя в целом цифровизация отрасли, безусловно, идёт очень активно. В части импортозамещения нас, конечно же, беспокоит состояние лекарственного обеспечения граждан и замещение импортных препаратов и оборудования.

Но, пожалуй, центральная проблема, и об этом говорят все, об этом говорили и министр, и аудитор, – это достижение целевого уровня оплаты труда и кадрового обеспечения в системе здравоохранения. В докладе содержится информация об увеличении с 2021 по 2023 год контрольных цифр приёма в медицинские вузы, но в целом проблема кадрового обеспечения остаётся тревожной. Комитет предлагает включить основные принципиальные замечания, отмеченные нами, профильным комитетом и Счётной палатой, в постановление Государственной Думы, а также активизировать деятельность созданной при профильном комитете рабочей группы по вопросам кадрового обеспечения системы здравоохранения.

В целом мы констатируем, что министерство видит основные проблемы отрасли и пути их решения. Это обнадеживает.

Спасибо за внимание.

**Выступление председателя Комитета Государственной Думы по контролю
О. В. Морозова в рамках доклада Уполномоченного по правам человека
в Российской Федерации Т. Н. Москальковой о деятельности за 2022 год
17 мая 2023 года**

Уважаемый Вячеслав Викторович, уважаемая Татьяна Николаевна, уважаемые коллеги! Отчёт Уполномоченного по правам человека в Государственной Думе – это, как сказал Вячеслав Викторович, важнейшая часть всей системы парламентской работы и парламентского контроля. В ходе обсуждения ежегодных докладов мы настраиваем фокус нашего внимания на то, как законодательные решения парламента воспринимают люди – через своё социальное самочувствие, через оценку соблюдения их гражданских прав, причём такая индикация представлена не в статистическом формате, а глазами людей. Комитет Государственной Думы по контролю для совершенствования нашего взаимодействия предлагает следующее.

Первое. Внимательное ознакомление с почти пятиотстраничным докладом о деятельности Уполномоченного по правам человека даёт основание увидеть весь спектр предложений и инициатив, сформулированных этим федеральным институтом. Мы видим, что в адрес Правительства Российской Федерации было направлено более 30 предложений по системным проблемам защиты прав и свобод граждан. От Государственной Думы, в свою очередь, за год поступило 279 обращений в адрес

Уполномоченного. Шесть законодательных инициатив прямо поименованы в проекте нашего постановления как приоритетные, но на самом деле их гораздо больше. В одно постановление все эти масштабные вопросы, затронутые в докладе и требующие нашего внимания, объективно не уместить, поэтому Комитет Государственной Думы по контролю вносит предложение: по аналогии со сложившейся практикой взаимодействия со Счётной палатой поручить профильному комитету при нашем участии сформировать годовой план совместной работы с Уполномоченным по правам человека, определяющий условия, порядок и сроки взаимодействия Государственной Думы и этого института. Исполнение этого плана и будет эффективным инструментом парламентского контроля за соблюдением прав и свобод граждан.

Второе. В докладе прямо сказано, что (цитата) «высокая доля восстановленных прав – сигнал о большом количестве установленных нарушений», и вполне самокритично делается вывод о том, что отдельные недостатки в работе Уполномоченного по правам человека порождены как раз недостаточным качеством законодательства. Следовательно, требуется совершенствовать наше взаимодействие в законодательном регулировании сферы защиты прав граждан, тут должна действовать предельно простая схема: выявление проблемы Уполномоченным и тут же совместный поиск механизмов её законодательного решения; законодательных лакун, мешающих защите прав граждан, быть не должно.

Третье. Каждый депутат знает, что такое ответы на запросы граждан, работа в общественных приёмных. Тем актуальнее звучит положение доклада о том, что ответы от государственных органов власти не всегда обоснованы, они не отвечают на все поставленные вопросы, используют зачастую неверные или искажённые данные. Мы хотим получить от Уполномоченного чёткие рекомендации, какие инструменты парламентского контроля надо задействовать, для того чтобы улучшить коммуникацию органов власти и граждан.

Четвёртое. В докладе содержится очень серьёзное предложение – разработать новую концепцию уголовно-правовой политики, об этом Татьяна Николаевна говорила, в частности, приводятся аргументы к этому тезису, свидетельствующие, что в 2022 году прокурорами было отменено – внимание! – более 1,4 миллиона неправомερных постановлений об отказе в возбуждении уголовных дел. Комитет считает, что такое положение заслуживает серьёзного внимания, так как оно сформировано на основе реального правозащитного опыта.

Пятое. Комитет Государственной Думы по контролю исключительно высоко оценивает работу Уполномоченного по правам человека в части решения вопросов беженцев, обмена пленными, защиты прав военнослужащих в рамках специальной военной операции. Это пример того, коллеги, как можно в очень сжатые сроки почти полностью перестроить собственную работу, работу аппарата Уполномоченного и ответить на все текущие вызовы, и это коснулось всех вопросов деятельности этого федерального института, начиная от кадровых вопросов и заканчивая методологией работы. Эта работа, прямо скажем, впечатляет. И в связи с этим Комитет предлагает при формировании бюджета 2024 года внимательно проанализировать возросшие объёмы работы института Уполномоченного и по возможности отразить это в законе о бюджете.

Сегодня можно со всей ответственностью заявить: институт Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации не просто сложился, он стал важнейшим элементом нашего конституционного строя и качественно усиливает работу государства по защите интересов и прав наших граждан.

Спасибо за внимание.

ВЗАИМОДЕЙСТВИЕ СО СЧЕТНОЙ ПАЛАТОЙ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Заключение Комитета Государственной Думы по контролю по Отчету о работе Счетной палаты Российской Федерации в 2022 году с учетом предложений и замечаний комитетов и комиссий Государственной Думы

I. ОБЩАЯ ОЦЕНКА ОТЧЕТА

1.1. Соблюдение процедуры внесения и рассмотрения Отчета о работе Счетной палаты Российской Федерации в 2022 году

В соответствии со статьей 31 Федерального закона № 41-ФЗ от 5 апреля 2013 года «О Счетной палате Российской Федерации» отчет о работе Счетной палаты Российской Федерации за 2022 год подлежит представлению в Государственную Думу не позднее 1 марта 2023 года.

Согласно статье 164¹² Регламента Государственной Думы указанный годовой отчет Счетной палаты Российской Федерации подлежит рассмотрению для подготовки предложений и замечаний, включая предложения к проекту постановления Государственной Думы об отчете о работе Счетной палаты Российской Федерации в 2022 году, в течение двух недель.

Помимо этого Главой 20¹ Регламента Государственной Думы «Порядок рассмотрения вопросов, связанных с взаимоотношениями Государственной Думы и Счетной палаты Российской Федерации» предусмотрен следующий комплекс мероприятий, непосредственно касающийся условий и результатов работы Счетной палаты Российской Федерации (далее – Счетная палата, Аудитор) и Государственной Думы:

- рассмотрение информации о результатах проведенных Счетной палатой контрольных и экспертно-аналитических мероприятий;
- рассмотрение предложений Счетной палаты о совершенствовании бюджетного процесса и развитии финансовой системы Российской Федерации, о совершенствовании бюджетного законодательства;
- рассмотрение заключений Счетной палаты по результатам экспертизы проектов федеральных законов;
- рассмотрение заключений Счетной палаты на отчеты об исполнении федерального бюджета и бюджетов государственных внебюджетных фондов Российской Федерации;
- рассмотрение заключений Счетной палаты по результатам экспертизы проектов государственных программ Российской Федерации и предложений о внесении изменений в государственные программы Российской Федерации;
- рассмотрение заключения Счетной палаты на доклад Правительства Российской Федерации об итогах работы по реализации соглашений о разделе продукции за отчетный период;
- рассмотрение заключений Счетной палаты по проектам документов стратегического планирования Российской Федерации, нормативных правовых актов Российской Федерации в сфере стратегического планирования;
- рассмотрение ответственным комитетом Государственной Думы предложений Счетной палаты по доработке проектов федеральных законов, принятых или одобренных в первом чтении (на основе представления ответственным комитетом

подготовленных к рассмотрению на своем заседании таблиц поправок к законопроектам, на которые Счетная палата представила свои заключения);

- подготовка предложений по вопросам, требующим проверки (анализа) в ходе проведения контрольных или экспертно-аналитических мероприятий Счетной палаты для их рассмотрения при формировании плана работы Счетной палаты на очередной год;

- рассмотрение информации Счетной палаты о результатах контрольных и экспертно-аналитических мероприятий по предложениям профильных комитетов Государственной Думы или Комитета Государственной Думы по контролю (далее – Комитет) на заседаниях Государственной Думы;

- рассмотрение информации Счетной палаты о результатах мероприятий, проведенных по предложениям комитетов, комиссий, депутатов Государственной Думы (в план работы Счетной палаты на соответствующий год) с последующим направлением информации о результатах рассмотрения в адрес Комитета;

- подготовка комитетами и комиссиями Государственной Думы предложений и замечаний по Отчету о работе Счетной палаты Российской Федерации и их направление в Комитет.

Исходя из изложенного, Отчет о работе Счетной палаты Российской Федерации в 2022 году (далее – Отчет 2022) должен быть рассмотрен с учетом всех указанных обязательных правил и порядка взаимодействия Государственной Думы и Счетной палаты. Кроме того, неотъемлемой частью работы с Отчетом 2022 является оценка результатов реализации Счетной палатой положений постановления Государственной Думы от 25.05.2022 г. № 1336-8 ГД «Об отчете о работе Счетной палаты Российской Федерации в 2021 году» и утвержденного в соответствии с ним Плана мероприятий («дорожной карты») Счетной палаты Российской Федерации и Комитета Государственной Думы по контролю. В соответствии с указанными «дорожной картой» и постановлением Государственной Думы были определены дополнительные рекомендации к составу и условиям работы над отчетностью Аудитора.

Комитет отмечает, что исходя из основного требования к Отчету 2022 (сроки его представления в Государственную Думу) замечаний не имеется. Указанная годовая отчетность представлена письмом от 28 февраля 2023 года № 02/312/20, то есть с соблюдением требований Федерального закона «О Счетной палате Российской Федерации» от 5 апреля 2013 года № 41-ФЗ¹.

Необходимо отметить, что работа над Отчетом 2022 ограничена и другой нормой Регламента Государственной Думы в части обязательности его рассмотрения до заслушивания ежегодного отчета Правительства Российской Федерации о результатах его деятельности². Тем самым процесс рассмотрения Отчета 2022 выходит за рамки двусторонних отношений между Государственной Думой и Счетной палатой: соответствующие результаты деятельности Аудитора, содержащие замечания, выводы и предложения в отношении работы федеральных органов исполнительной власти Российской Федерации, подлежат учету и использованию при рассмотрении годового отчета Правительства Российской Федерации.

С учетом этого, а также исходя из приоритетности взаимодействия Счетной палаты непосредственно с комитетами и комиссиями Государственной Думы в рамках законотворческой деятельности и осуществления эффективного парламентского контроля, Отчет 2022 рассмотрен по следующим направлениям:

- 1) реализация постановления Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации от 25.05.2022 г. № 1336-8 ГД «Об отчете о работе Счетной палаты Российской Федерации в 2021 году»;

¹ При этом сам Отчет был утвержден решением Коллегии Счетной палаты 21 февраля 2023 года (протокол № 8К (1613)).

² Статья 164¹⁰ Регламента Государственной Думы.

2) выполнение Плана мероприятий («дорожной карты») Счетной 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 отчете о работе Счетной палаты Российской Федерации в 2021 году»;

3) достаточность сведений, представленных в Отчете 2022, для оценки результативности деятельности Счетной палаты;

4) наличие информации, позволяющей оценить необходимость и достаточность кадровых, финансовых и иных ресурсов Счетной палаты, включая эффективность их использования;

5) актуальность и выполнение основных документов, определяющих направления и условия работы Счетной палаты, включая Стратегию развития Счетной палаты на 2018–2024 годы, план работы Счетной палаты на 2022 год, стандарты аудита и иные документы;

6) публичность и прозрачность деятельности Счетной палаты в 2022 году, в том числе для неограниченного круга лиц;

7) эффективность взаимодействия Аудитора с комитетами и комиссиями Государственной Думы;

8) изменения в деятельности Счетной палаты в 2022 году по сравнению с отчетными периодами;

9) востребованность информации Счетной палаты при проведении и подготовке «правительственных часов» в Государственной Думе;

10) уровень выполнения предписаний, представлений, обращений и рекомендаций Счетной палаты, включая оценку их обоснованности и актуальности;

11) эффективность участия Счетной палаты в законотворческом процессе Государственной Думы, оценке правоприменительной практики.

Кроме того, во внимание принимались и результаты взаимодействия со Счетной палатой во «внеплановом порядке», то есть на основе отдельных решений и поручений руководства Государственной Думы, принятых в 2022 году. В частности, соответствующие запросы были направлены в Счетную палату для рассмотрения вопроса «О неотложных мерах по ограничению роста цен на внутреннем рынке» с участием руководителя Федеральной антимонопольной службы М. А. Шаскольского.

В 2022 году был реализован новый стандарт подготовки, организации и последующего парламентского контроля в части «правительственных часов», в рамках которых регулярно направлялись соответствующие официальные письма в Счетную палату для получения дополнительных, актуальных сведений по соответствующим темам, ответы на которые использовались при проведении совместных заседаний соответствующих профильных комитетов и Комитета Государственной Думы по контролю, подготовке выступлений на пленарных заседаниях и соответствующих постановлений Государственной Думы.

Также, что отмечается и в Отчете 2022¹, по итогам проведенных «правительственных часов» Счетной палате были даны поручения и рекомендации по широкому кругу направлений, результаты которых подлежат использованию как в рамках общей законодательной деятельности Государственной Думы, так и при проведении очередных парламентских мероприятий.

Наконец, значительный, если не основной элемент работы Счетной палаты в части взаимодействия с Государственной Думой и общего повышения эффективности и результативности деятельности Аудитора был определен итогами рассмотрения Отчета о работе Счетной палаты Российской Федерации в 2021 году и отражен в соответствующем Плане мероприятий («дорожной карте») Счетной палаты Российской Федерации и Комитета Государственной Думы по контролю по реализации постановления Государственной Думы от 25.05.2022 г. № 1336-8 ГД «Об отчете о работе Счетной

¹ Страница 106 Отчета 2022.

палаты Российской Федерации в 2021 году» (далее – «Дорожная карта» 2022), итоги которого будут рассмотрены далее в настоящем Заключении.

В целях организации подготовки к рассмотрению Отчета 2022 и получения максимально полной информации был подготовлен проект решения Совета Государственной Думы и в соответствии с Регламентом Государственной Думы направлены соответствующие запросы в комитеты и комиссии Государственной Думы для получения и последующего учета их замечаний и предложений к Отчету 2022.

1.2. Общий анализ структуры и состава Отчета о работе Счетной палаты в 2022 году

Содержание Отчета 2022 года не претерпело существенных изменений по сравнению с Отчетом о работе Счетной палаты Российской Федерации в 2021 году (далее – Отчет 2021) и Отчетом о работе Счетной палаты в 2020 году (далее – Отчет 2020).

Наименование и содержание соответствующих элементов годовой отчетности Счетной палаты корректировались незначительно. В то же время с учетом рассмотрения Отчета 2021 представляется важным указать как то, что отдельные изменения структуры годовой отчетности Счетной палаты не вполне обоснованы, в том числе с точки зрения его (отчета) доказательности и информативности, так и то, что замечания и предложения, отраженные в заключении Комитета на Отчет 2021, остались неучтенными.

Для подтверждения указанных тезисов далее приведена таблица, содержащая сведения о содержании годовых отчетов Аудитора за 2020–2022 годы.

Таблица 1

Структура отчета о работе Счетной палаты Российской Федерации в 2022 году с учетом аналогичной отчетности за 2021 и 2020 годы

Содержание Отчета 2022	Отчет 2021	Отчет 2020
Раздел отсутствует	<i>Предисловие Председателя Счетной палаты</i>	
Основные показатели работы Счетной палаты в 2020–2022 годах	<i>Имеется в отношении периода 2019–2021 гг.</i>	<i>Имеется в отношении периода 2018–2020 гг.</i>
Количество и структура мероприятий Счетной палаты	<i>Содержится уточнение, что в составе мероприятий Счетной палаты учитываются «контрольные и экспертно-аналитические мероприятия»</i>	
Объем, структура и результаты анализа выявленных нарушений и недостатков	<i>В наименовании данного элемента термин «недостатки» не применялся</i>	
Анализ причин нарушений и недостатков системного характера, выявляемых Счетной палатой в ходе проведения контрольных и экспертно-аналитических мероприятий	<i>Отсутствовал</i>	
Представления и предписания Счетной палаты, направленные объектам проверок	<i>Изменений не обнаружено</i>	
Возбуждение дел об административных правонарушениях инспекторами Счетной палаты	<i>Изменений не обнаружено</i>	
Предложения (рекомендации) Счетной палаты по итогам проведенных контрольных и экспертно-аналитических мероприятий	<i>Уточняющий термин «рекомендации» отсутствовал</i>	
Экспертиза законодательных и иных нормативных правовых актов	<i>Изменений не обнаружено</i>	

Содержание Отчета 2022	Отчет 2021	Отчет 2020
Результаты аудита формирования и контроля за исполнением федерального бюджета и бюджетов государственных внебюджетных фондов Российской Федерации	<i>Помимо этого, присутствовал заголовок «Основные выводы по результатам аудита формирования и контроля за исполнением федерального бюджета и бюджетов государственных внебюджетных фондов»</i>	
Оперативный анализ	<i>Изменений не обнаружено¹</i>	
Последующий контроль	<i>Изменений не обнаружено</i>	
Предварительный аудит	<i>Изменений не обнаружено</i>	
Анализ и оценка реализации государственных программ	<i>Государственные программы</i>	<i>Аудит государственных программ</i>
Изменения бюджетного законодательства	<i>Использовано наименование: «Изменения в бюджетном процессе»</i>	<i>Отсутствовал</i>
Отсутствует	<i>Проект «Стадии принятия бюджета»</i>	<i>Отсутствовал</i>
Аудит исполнения бюджетов государственных внебюджетных фондов	<i>Отсутствовал</i>	
Итоги работы Счетной палаты по направлениям деятельности	<i>Изменений не обнаружено²</i>	
Аудит государственного управления	<i>Изменений не обнаружено</i>	
Аудит доходов	<i>Изменений не обнаружено</i>	
Аудит закупок, энергетического комплекса и СМИ	<i>Изменений не обнаружено</i>	<i>Указание на «СМИ» отсутствовало</i>
Аудит здравоохранения и спорта	<i>Изменений не обнаружено</i>	
Аудит обороны, национальной безопасности и правоохранительной деятельности	<i>Изменений не обнаружено</i>	
Аудит образования, науки и инноваций	<i>Изменений не обнаружено</i>	
Аудит природопользования и АПК	<i>Изменений не обнаружено</i>	
Аудит промышленности и технологического развития	<i>Изменений не обнаружено</i>	
Аудит регионального развития и ЖКХ	<i>Изменений не обнаружено</i>	
Аудит социальной защиты и культуры	<i>Изменений не обнаружено</i>	
Аудит транспорта и международного сотрудничества	<i>Изменений не обнаружено</i>	
Аудит финансовых рынков и государственного долга	<i>Изменений не обнаружено</i>	
Аудит цифрового развития и государственной поддержки предпринимательства	<i>Изменений не обнаружено</i>	
Аудит экономического развития	<i>Изменений не обнаружено</i>	
Взаимодействие с палатами Федерального Собрания, органами государственной власти, иными государственными органами, общественными организациями и гражданами, международное сотрудничество	<i>Имеются изменения редакционного характера</i>	

¹ Порядок (очередность) представления соответствующих элементов годовой отчетности Счетной палаты тем не менее менялся ежегодно.

² В Отчете 2021 и Отчете 2020 использовалось прилагательное «основные» по отношению к итогам работы Счетной палаты.

Содержание Отчета 2022	Отчет 2021	Отчет 2020
Взаимодействие с палатами Федерального Собрания	<i>Изменений не обнаружено</i>	
Взаимодействие Счетной палаты с органами государственной власти	<i>Отсутствовал термин «Счетной палаты»</i>	
Взаимодействие Счетной палаты с правоохранительными органами	<i>Отсутствовал термин «Счетной палаты»</i>	
Взаимодействие с контрольно-счетными органами регионов	<i>Изменений не обнаружено</i>	
Взаимодействие с ВОА иностранных государств	<i>Изменений не обнаружено</i>	
Взаимодействие с гражданами	<i>Вместо этого использовалось «Взаимодействие с гражданами и НКО»</i>	<i>Вместо этого использовалось «Взаимодействие с НКО и гражданами»</i>
Стратегия развития Счетной палаты	<i>Вместо этого использовалось: «Реализация положений Стратегии развития Счетной палаты»</i>	<i>Вместо этого использовалось: «Приоритеты работы Счетной палаты в 2021 году»</i>

Источник: Отчет 2022, Отчет 2021, Отчет 2020

Имеются основания для констатации частичного «сдвига» содержания и структуры Отчета 2022 относительно прошлых периодов.

Например, как уже было отмечено ранее, деятельность Счетной палаты отнюдь не сводится, особенно в современных, достаточно изменчивых условиях, строго к выполнению годового плана работы.

Следует отметить в качестве особого элемента годового отчета данных Счетной палаты об анализе причин нарушений и недостатков системного характера, *«выявляемых Счетной палатой в ходе проведения контрольных и экспертно-аналитических мероприятий»* (страница 17 Отчета 2022 и далее), в том числе с учетом результатов оценки содержания этой части отчетности, включая ежеквартально представляемую Аудитором информацию¹.

Представляется также необходимым указать, что в Отчете 2022 говорится о том, что *«методологическая база Счетной палаты для проведения анализа нарушений и недостатков системного характера и их причин сформирована в конце 2021 года. В СГА² 101... были внесены соответствующие понятия, характеризующие их признаки, в том числе: неоднократность или масштабность, общность условий и (или) причин, однородность и существенность...»*³. При этом вопрос о системных, регулярных, важнейших, воспроизводимых нарушениях и недостатках, выявляемых не только в результате деятельности Аудитора, но и формируемых в рамках деятельности Государственной Думы, с точки зрения его методологического обеспечения, состава и условий представления отчетности, а также выполнения положений «Дорожной карты» 2022, нуждается в дальнейшей проработке с точки зрения определения формы представления такой отчетности.

Комитет также вынужден обратить внимание на относительную недостаточность в составе Отчета 2022 сведений о реализации основной задачи Счетной палаты как органа финансового контроля.

¹ О выполнении подпункта 3 пункта 3 постановления Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации от 25.05.2022 г. № 1336-8 ГД «Об отчете о работе Счетной палаты Российской Федерации в 2021 году» в части информации о нарушениях системного характера.

² Стандарт внешнего государственного аудита (контроля).

³ Страница 17 Отчета 2022.

Так, согласно данным таблицы 1 настоящего заключения, даже наименования отдельных блоков соответствующих сведений в рамках годовой отчетности за 2020, 2021 и 2022 годы являются не всегда сопоставимыми.

В частности, помимо изменения очередности представленных данных в отношении бюджетной системы Российской Федерации и бюджетного процесса в целом представляется недостаточно мотивированным исключение, например, из состава Отчета 2022 сведений о работе Счетной палаты в отношении стадий принятия бюджета, изменение аудита государственных программ на анализ и оценку их реализации, замена контроля за изменениями в бюджетном процессе на изменение бюджетного законодательства и так далее.

Следует указать, что в Отчете 2022 сохранена достаточная неопределенность и необоснованность в части отражения и даже самих подходов к обособлению основных направлений деятельности Аудитора. В качестве примера можно привести, например, использование в качестве отдельного предмета работы Счетной палаты такого направления, как «Аудит закупок, энергетического комплекса и СМИ»¹, при том, что в рамках Отчета 2020 указания на учет средств массовой информации в составе этого блока не выявлено. Основания, причины, условия сочетания таких различных по подходам, условиям работы и требуемой квалификации, порядку и результатам применения итогов деятельности Аудитора объясняются внутренними решениями Счетной палаты (структурой).

Как и при работе над Отчетом 2021, Комитет считает целесообразным отметить недостаточную определенность такой части годовой отчетности Счетной палаты, как реализация стратегических приоритетов и основные направления работы в будущих периодах. Так, если в Отчете 2020 Счетной палатой были предложены к рассмотрению «Приоритеты работы Счетной палаты в 2021 году», а в Отчете 2021 – «Реализация положений Стратегии развития Счетной палаты», то в рассмотренном актуальном документе (Отчет 2022) «Стратегия развития Счетной палаты»² корректировка подходов к отражению реализации именно стратегических, базовых условий реализации целей и задачи главного контрольного органа в течение рассмотренного трехлетнего периода представляется контрпродуктивной. При этом целесообразно указать на то, что в составе указанных годовых отчетов планы и задачи на будущие периоды составляют наименьший по объему и значению материал, что тем более ограничивает практическую ценность работы Государственной Думы с отчетностью о работе Счетной палаты как обязательного предварительного этапа подготовки к рассмотрению отчета о деятельности Правительства Российской Федерации за соответствующий период.

Определенный интерес именно в качестве предварительной оценки формы, формата и структуры Отчета 2022 может представлять графический материал, занимающий ощутимую часть годовой отчетности, но отнюдь не всегда способствующий поставленной (гипотетически) задаче по разъяснению, доказательству приведенных тезисов.

Например, в Отчете 2022³ приведена диаграмма о показателях прогноза развития экономики России на 2023–2025 годы, содержание которой ограничивается исключительно данными Минэкономразвития России (причем вне уточнения о плановом или фактическом значении этих показателей). При этом содержание соответствующего элемента Отчета 2022 во многом заключается в достаточно критическом отношении к показателям Минэкономразвития России, в том числе сравнительно с оценками Банка России. Графический материал никак не позволяет подтвердить или опровергнуть текстовую часть отчетности.

¹ Страница 62 Отчета 2022.

² Страница 132 Отчета 2022 и далее.

³ Страница 95 Отчета 2022.

В целях иллюстрации результатов работы Аудитора относительно кассового исполнения расходов федерального бюджета на странице 44 Отчета 2022 приведена диаграмма о динамике уровня исполнения расходов федерального бюджета за период с 2018 по 2022 год. В то же время как состав выбранных периодов является достаточно сомнительным с точки зрения их полной сопоставимости, так и то, что оценке подлежат исключительно данные фактических расходов и данные сводной бюджетной росписи¹, существенно снижает полезность применения подобных данных. При этом Комитет отмечает наличие существенного прогресса и роста качества выполняемых Счетной палатой проверок состава, формирования, реализации и оценки эффективности государственных программ Российской Федерации и иных документов стратегического планирования.

Далее, включенная в состав Отчета 2022 диаграмма «Оценка Счетной палатой качества формирования и реализации государственных программ в 2021 году»² не позволяет сделать на ее основе конкретных выводов. Особенно учитывая отсутствие четко выраженной тенденции к улучшению или ухудшению качества программ, невозможность определения наименования, финансовых параметров, состава ответственных исполнителей соответствующих программ, полезность подобных сведений также оставляет желать лучшего.

Часть из графических материалов в целом остается вне рамок возможностей их непосредственного практического использования при работе над Отчетом 2022. Например, при описании результатов аудита регионального развития и жилищно-коммунального хозяйства Счетная палата приводит данные о составе территорий Кавказских Минеральных Вод³, которые имеют весьма опосредованное отношение к Отчету 2022.

Следует также учесть, что трудно объяснить появление части графиков, таблиц и диаграмм в составе Отчета 2022 с точки зрения необходимости их применения и состава таких материалов.

1.3. Отдельные вопросы информативности Отчета 2022

При рассмотрении отчета о работе Счетной палаты в 2021 году Комитет обращал внимание на ряд особенностей отчетной политики Аудитора, которые не позволяют в полной мере обеспечить необходимое качество работы с отчетом.

В частности, одним из важных замечаний к отчету за 2021 год были определены:

1) отсутствие в составе годовой отчетности общих данных о располагаемых Счетной палатой ресурсах, включая вопросы кадрового, материально-технического, информационного обеспечения деятельности главного контрольного органа.

Следует указать, что в соответствии с решениями Совета Государственной Думы, принятыми при рассмотрении проекта федерального бюджета на 2022 год и на плановый период 2023 и 2024 годов⁴, проекта федерального бюджета на 2023 год и на плановый период 2024 и 2025 годов⁵, Комитет Государственной Думы по контролю был определен в качестве ответственного за рассмотрение расходов федерального бюджета на функционирование Счетной палаты (подраздел 6 «Обеспечение деятельности финансовых, налоговых и таможенных органов и органов финансового (финансово-бюджетного) надзора» раздела 1 «Общегосударственные вопросы»

¹ Без учета сроков и условий внесения в нее изменений.

² Страница 50 Отчета 2022.

³ Страница 80 Отчета 2022.

⁴ <https://sozd.duma.gov.ru/bill/1258295-7>.

⁵ <https://sozd.duma.gov.ru/bill/201614-8>.

функциональной классификации расходов бюджетов бюджетной системы Российской Федерации).

Комитет также обращал внимание с учетом возросшего уровня нагрузки и интенсивности деятельности Счетной палаты в отчетном периоде на целесообразность увеличения расходов на финансовое обеспечение главного контрольного органа, что в итоге было реализовано в процессе работы Государственной Думы над проектом федерального бюджета на 2023–2025 годы.

Вместе с тем отсутствие даже самых общих показателей, отражающих потребность и, следовательно, эффективность работы Аудитора (исходя из бюджетных расходов на функционирование), включая сведения о кадровом составе (штатной численности), общей структуре расходов, потребность в дополнительных бюджетных ассигнованиях, в том числе в целях реализации конкретных решений, проектов, внедрения информационных технологий, представляется не вполне обоснованным решением.

В соответствии с постановлением Государственной Думы от 25.05.2022 г. № 1336-8 ГД «Об отчете о работе Счетной палаты Российской Федерации в 2021 году» Аудитору рекомендовано продолжить работу по обеспечению информационной открытости деятельности.

Следует указать, что вопрос о дополнительных мерах по обеспечению информационной открытости деятельности Счетной палаты отражен и в Дорожной карте 2022 (пункт 5), в целях реализации которого Комитетом была организована работа по подготовке доклада Комитета Государственной Думы по контролю по вопросу об оценке уровня информационной открытости деятельности Счетной палаты Российской Федерации. В ходе реализации данного решения был использован материал Отчета о самообследовании Счетной палаты Российской Федерации за 2020–2021 годы¹, в котором содержатся в основном все необходимые материалы, причем в публичном доступе.

Исходя из этого, представляется недостаточно продуктивным решение Счетной палаты о невключении в состав Отчета 2022 указанных данных;

2) в Отчете 2022 не в полной мере отражены вопросы, касающиеся реализации основных направлений реализации Стратегии развития Счетной палаты на 2018–2024 годы (далее – Стратегия 2018/24).

Так, при работе с Отчетом 2021 Комитетом отмечался дефицит сведений о Стратегии 2018/24, особенно по сравнению с Отчетом 2020.

Согласно рассмотренному Отчету 2022 приведено большее количество данных по отдельным задачам Стратегии 2018/24 и ходу их решения².

Вместе с тем нельзя не отметить отсутствие в Отчете 2022 планов по дальнейшей реализации стратегических целей и задач Счетной палаты. Это тем более важно с учетом того, что Стратегия 2018/2024 в ближайшие годы будет завершена.

Необходимо указать, что само рассмотрение годовых отчетов о деятельности Счетной палаты, предусмотренное Федеральным законом от 05.04.2013 г. № 41-ФЗ «О Счетной палате Российской Федерации», подразумевает наличие целей и задач, устанавливаемых приоритетов, отдельных показателей и индикаторов, причем на соответствующий период. В то же время соответствующие сведения в отношении Стратегии 2018/24 в Отчете 2022 не представлены. Депутаты Государственной Думы фактически не принимают участия в формировании и (или) обсуждении стратегии развития Счетной палаты, равно как и отдельных стандартов. Вследствие этого работа над отчетом Счетной палаты за очередной год осуществляется фактически вне возможностей обеспечить сопоставление планируемых, ожидаемых данных с фактическими по отдельным элементам. Иначе говоря, доступными анализу и оценке являются в лучшем случае динамические показатели, отражающие количественные изменения контрольных и экспертно-аналитических мероприятий, иных действий аудитора.

¹ <https://ach.gov.ru/upload/iblock/47d/g23nezqs10uqogevzple275wrpivsv6fv.pdf>.

² Страница 132 Отчета 2022 и далее.

В то же время с учетом развития новых направлений работы Счетной палаты, направленных на профилактику нарушений, формирование и контроль за выполнением рекомендаций федеральным органам исполнительной власти, успешность этих мероприятий может приводить как раз к сокращению масштабов выявляемых недостатков;

3) в рамках реализации «Дорожной карты» 2022 Государственной Думой была реализована модернизация процедуры участия депутатов, комитетов и комиссий, фракций Государственной Думы в формировании плана работы Счетной палаты на 2023 год.

В частности, организация сбора предложений в план работы Аудитора сопровождалась обязательностью указания ожидаемых практических результатов и условий применения соответствующих отчетов Счетной палаты в рамках деятельности комитетов Государственной Думы, связанных с этими событиями сроков получения необходимых данных.

Важнейшим элементом этих изменений стало внедрение обязанностей комитетов – инициаторов соответствующих предложений по проведению контрольных и экспертно-аналитических мероприятий Счетной палаты по рассмотрению результатов данной работы, в том числе на заседаниях комитетов Государственной Думы и иных парламентских мероприятиях.

Исходя из этого наличие в составе Отчета 2022 и последующих годовых отчетов Счетной палаты сведений по результатам реализации отдельных предложений Государственной Думы по проведению соответствующих мероприятий является необходимым элементом данного подхода.

Однако Отчет 2022 не содержит сведений, позволяющих оценить конкретные итоги выполнения контрольных и экспертно-аналитических мероприятий, выполненных Аудитором по инициативе Государственной Думы. Исходя из этого представляется целесообразным обеспечить включение в отчеты о работе Счетной палаты за последующие годы отдельных приложений в разрезе каждого контрольного и экспертно-аналитического мероприятия¹.

Для решения этой задачи Комитетом были организованы специальные запросы в комитеты и комиссии Государственной Думы, а также в рамках рабочей встречи с руководством Счетной палаты был поставлен вопрос о направлении требуемых данных в адрес Комитета;

4) как и в рамках Отчета 2021, данные о результатах работы Счетной палаты в части количества проведенных экспертиз проектов законодательных и иных нормативных правовых актов представлены в целом, вне возможности обособления соответствующих сведений по отдельным законопроектам.

Вследствие этого возникают существенные затруднения не только в оценке эффективности данного направления работы Аудитора, но и в отношении уровня востребованности и учета соответствующих результатов работы главного контрольного органа в рамках законодательной деятельности Государственной Думы и отдельных комитетов.

Это обстоятельство тем более важно, если принять во внимание, что подавляющую часть деятельности по экспертизе проектов законодательных и иных нормативных правовых актов Счетная палата осуществляет в отношении актов федеральных органов исполнительной власти, притом что сведения о результатах такой работы в Государственную Думу, как правило, не представляются.

Наконец, в соответствии с указанными решениями Отчет 2022 должен в обязательном порядке предшествовать рассмотрению отчета о деятельности Правительства Российской Федерации за 2022 год, что предполагается к распространению и обязательному использованию и в будущих периодах. Подобная процедура обусловлена в общем и в частности повышением роли Государственной Думы в формировании

¹ С указанием инициатора соответствующего мероприятия.

состава руководителей федеральных органов исполнительной власти Российской Федерации, обусловленных поправками в Конституцию Российской Федерации 2020 года, и, следовательно, реализацией дополнительных функций парламентского контроля, включая выявленные недостатки и нарушения работы Правительства Российской Федерации.

Данное обстоятельство дает дополнительные основания для продолжения работы по совершенствованию состава и обоснованности годовых отчетов Счетной палаты в качестве предварительного этапа рассмотрения отчета о деятельности Правительства Российской Федерации.

1.4. Основные итоги выполнения постановления Государственной Думы «Об отчете о работе Счетной палаты Российской Федерации в 2021 году»

Постановлением Государственной Думы от 25.05.2022 г. № 1336-8 ГД «Об отчете о работе Счетной палаты Российской Федерации в 2021 году» был утвержден перечень рекомендаций Аудитору, результаты учета которых в рамках Отчета 2022, как и в целом в истекшем периоде в рамках взаимодействия с Государственной Думой, приведены в виде таблицы (табл. 2.).

Учитывая уровень сложности реализации постановления Государственной Думы по итогам рассмотрения Отчета 2021, а также существенные изменения условий выполнения соответствующих рекомендаций, получение дополнительных данных в ходе выполнения положений «Дорожной карты» 2022, Комитет считает, что основные задачи, поставленные перед Счетной палатой, были в целом решены.

В то же время оснований для констатации полной реализации постановления Государственной Думы от 25.05.2022 г. № 1336-8 ГД не имеется. Напротив, по мере осуществления конкретных мер взаимодействия со Счетной палатой в 2022 году были выявлены дополнительные вопросы, проблемы, методологические и организационные ограничения, новые факторы.

Вследствие этого при сохранении стратегической направленности позиции Государственной Думы в отношении рекомендаций Счетной палате на 2023 год и будущие периоды целесообразно (с учетом накопленного опыта) внести уточнения, дополнения и изменения в части конкретных мер (и формулировок) в отношении подготовки проекта постановления Государственной Думы по результатам рассмотрения Отчета 2022.

II. ОЦЕНКА РЕЗУЛЬТАТОВ РАБОТЫ СЧЕТНОЙ ПАЛАТЫ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ В 2022 ГОДУ

2.1. Главные достижения и результаты работы Счетной палаты Российской Федерации в 2022 году

Оценивая как результаты деятельности Счетной палаты в 2022 году, так и учитывая итоги и практическую ценность государственного аудита в предшествующие периоды, Комитет определяет общую эффективность работы Аудитора как высокую.

Соответствующий вывод был сформирован в том числе не только на основе оценки количественных, качественных показателей реализации отдельных экспертно-аналитических, контрольных и иных мероприятий, уровня взаимодействия с органами исполнительной, законодательной и представительной власти, включая

**Оценка реализации основных положений постановления
Государственной Думы от 25.05.2022 г. № 1336-8 ГД в Отчете 2022**

Положение постановления Государственной Думы	Текущее состояние реализации	Целесообразность дальнейшей реализации
<p>1. Рекомендовать Счетной палате:</p> <p>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, а также анализ причин недостатков и нарушений системного характера при их выявлении и выработку рекомендаций по их устранению и (или) предупреждению;</p> <p>совершенствовать систему учета и мониторинга информации о выполнении рекомендаций, представлений и предписаний Счетной палаты, а также мер, принятых в отношении объектов аудита (контроля) Счетной палаты, их должностных лиц.</p>	<p>В 2022 году Счетной палатой в целом обеспечено повышение качества и интенсивности работы как в отношении методологического, так и практического подхода к оценке эффективности формирования и реализации государственных программ Российской Федерации и иных документов стратегического планирования.</p> <p>Счетная палата продолжила публикацию и актуализацию сведений о рекомендациях в отношении федеральных органов исполнительной власти в публичном доступе на официальном сайте Аудитора. При этом ежеквартально представляются агрегированные сведения в отношении данных о представленных, предписаниях, рекомендациях Счетной палаты, в том числе в отношении материалов «для служебного пользования».</p>	<p>На сегодняшний день решение вопроса о комплексных предложениях Счетной палаты, в том числе в форме конкретных рекомендаций по внесению изменений в федеральные законы с целью преодоления и профилактики системных нарушений и недостатков, полностью не обеспечено. Представляется актуальным обеспечить следующий этап развития этого направления работы в рамках новой «дорожной карты».</p> <p>С учетом достигнутого прогресса следует рассмотреть возможность повышения эффективности именно практической реализации предложений и инициатив Счетной палаты при их предварительном рассмотрении Государственной Думой.</p>
<p>представлять Государственной Думе ежеквартально, в срок до 20-го числа месяца, следующего за отчетным периодом, информацию о нарушениях системного характера, выявленных в ходе проведения контрольных мероприятий, и выполнении объектами аудита (контроля) Счетной палаты рекомендаций, представлений и предписаний Счетной палаты, а также информацию о мерах, принятых в отношении объектов аудита (контроля) Счетной палаты, их должностных лиц;</p>	<p>Соответствующая отчетность (в том числе предусмотренная в основной части и решении Государственной Думы при работе над Отчетом 2020) представляется.</p>	<p>Представляется целесообразным обеспечить обязательный процесс представления соответствующих данных в Государственную Думу (по аналогии с отчетностью Правительства Российской Федерации во исполнение статьи 6 Федерального закона «О парламентском контроле»)</p>

Положение постановления Государственной Думы	Текущее состояние реализации	Целесообразность дальнейшей реализации
<p>продолжить работу по обеспечению информационной открытости деятельности Счетной палаты, в том числе посредством обеспечения доступа граждан Российской Федерации к информации, касающейся планирования контрольных и экспертно-аналитических мероприятий и их результатов, сокращения случаев применения режима ограничений использования документов Счетной палаты и рассылки информации палатам Федерального Собрания Российской Федерации.</p>	<p>В Отчете 2022 указывается о разработке соответствующих изменений в порядок и условия ограничения публичности материалов Счетной палаты. Однако данные материалы не были представлены для рассмотрения (обсуждения) в Государственную Думу.</p>	<p>Обеспечить завершение процесса регламентации вопроса об ограничении публичности результатов работы аудитора.</p>
<p>2. Рекомендовать Счетной палате совместно с Комитетом Государственной Думы по контролю разработать «дорожную карту» по реализации настоящего постановления.</p>	<p>В основном выполнено (представлена в соответствующей части заключения на Отчет 2022).</p>	<p>«Дорожная карта» по результатам рассмотрения Отчета 2022 будет разработана по итогам рассмотрения искомого отчета на пленарном заседании Государственной Думы.</p>
<p>3. Комитету Государственной Думы по контролю проводить анализ работы профильных комитетов Государственной Думы совместно со Счетной 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 рекомендации Счетной палаты по внесению изменений в федеральные законы.</p>	<p>Реализация данного положения непосредственно связана с организацией системы оценки эффективности работы комитетов и комиссий Государственной Думы. С учетом принятого решения о проработке предложений о сокращении сроков работы над законопроектами, находящимися на рассмотрении ответственных комитетов Государственной Думы, ускорение направления Правительством Российской Федерации и заключений на законопроекты, подходы к организации этой работы нуждаются в уточнении.</p>	<p>Продолжить реализацию совместной работы со Счетной палатой с учетом как решений, принятых Советом Государственной Думы при формировании предложений в план работы Аудитора на 2023 год (в части обязательности рассмотрения итогов проработки Счетной палатой соответствующих инициатив), так и завершения задания системы оценки эффективности работы комитетов и комиссий Государственной Думы.</p>

контрольно-счетные органы субъектов Российской Федерации. Важно указать, что деятельность Счетной палаты в течение ряда последних лет сопровождалась изменениями и совершенствованием подходов, институтов работы, точечными и системными мерами совершенствования аудита и финансового контроля. Эти обстоятельства, а также значительные изменения во внешнеполитической, социально-экономической обстановке, практически перманентная корректировка бюджетного и налогового законодательства последних лет формировали дополнительные сложности для эффективной и оперативной работы Аудитора.

С учетом этого для демонстрации базовых показателей работы Счетной палаты представляется важным учитывать не только сведения за 2022 год, но и иные периоды.

Таблица 3

**Основные показатели деятельности Счетной палаты
в период с 2018 по 2022 год**

Показатель	2018	2019	2020	2021	2022
Количество завершенных мероприятий (ед.), всего	419	319	334	346	338
в том числе:					
контрольных	278	242	244	249	246
экспертно-аналитических	67	45	59	64	61
Количество незавершенных мероприятий (ед.), всего	н.д. ¹	н.д.	85	73	153
Проведено контрольных, экспертно-аналитических и иных мероприятий по инициативам органов государственной власти Российской Федерации (ед.), всего	78	69	59	62	70
в том числе на основании:					
поручений, обращений и запросов Президента Российской Федерации	15	14	18	18	19
постановлений Совета Федерации, запросов комитетов и комиссий, сенаторов Российской Федерации	10	25	22	25	24
постановлений Государственной Думы, запросов комитетов и комиссий, депутатов Государственной Думы	54	31	21	23	23
обращений Правительства Российской Федерации	0	1	0	0	0
обращений правоохранительных органов	4	6	4	6	15
Выявлено нарушений и недостатков в ходе осуществления внешнего государственного аудита (контроля)					
количество нарушений и недостатков, единиц	9235	4443	3698	4253	4447
сумма нарушений и недостатков, млрд рублей	772,7	884,6	355,5	1541,4	885,6
Количество проведенных экспертиз проектов законодательных и иных нормативных правовых актов, единиц	1188	1281	1476	1589	1352
Количество направленных рекомендаций Счетной палаты (ед.), всего	0	367	502	757	874
из них – приоритетных рекомендаций	0	146	281	233	284
Количество выполненных рекомендаций (включая направленные в предшествующие периоды), ед.	0	47	267	503	506
из них – приоритетных рекомендаций	0	13	133	285	212

Источник: Отчет 2020, Отчет 2022

¹ В рамках отчетности, представляемой Счетной палатой Российской Федерации за соответствующие периоды, данные показатели отсутствовали.

Основываясь на данных годовой отчетности о деятельности Аудитора за последние пять лет, можно утверждать как минимум о сохранении интенсивности работы. Количество ежегодно завершаемых контрольных и экспертно-аналитических мероприятий остается относительно стабильным, несмотря на то, что по сравнению с 2018 годом в 2021 году мероприятий было выполнено меньше на 1/5. При этом относительное сокращение количества мероприятий объясняется во многом повышением качества и комплексности таких мероприятий.

По итогам 2022 года можно указать и на возникший прирост «незавершенного» аудита: согласно Отчету 2022¹ количество незавершенных Счетной палатой мероприятий выросло до 153 единиц, то есть практически удвоилось по сравнению с показателями 2020 года. С другой стороны, данное увеличение обусловлено в основном факторами и причинами, не зависящими от Счетной палаты.

Разумеется, общее количество соответствующих проверок и мероприятий не в полной мере отражает итоговую эффективность государственного аудита. В то же время нельзя не отметить, что данное сокращение лишь в незначительной мере коррелирует с масштабами контрольных, экспертно-аналитических и иных мероприятий, реализуемых Счетной палатой по инициативе органов государственной власти Российской Федерации. Это изменение в основном связано с работой в сфере государственно-го контроля и аудита по ряду объективных причин (включая пандемию).

В отношении деятельности Счетной палаты, реализуемой не в силу прямых норм закона «О Счетной палате Российской Федерации», то есть касающихся преимущественно вопросов формирования и исполнения федерального бюджета и иных бюджетов бюджетной системы Российской Федерации, но осуществляемой на основе решений Президента Российской Федерации, Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации, Государственной Думы, Правительства Российской Федерации и правоохранительных органов, не имеется оснований для подтверждения качественных изменений. Фактически, несмотря на объективные изменения внешнеэкономических условий, начало работы восьмого созыва Государственной Думы и прочее, реализация Счетной палатой указанных задач существенно не изменилась.

Комитет также считает важным отметить следующую особенность работы Счетной палаты, особенно с учетом развития такого направления, как рекомендации и предложения, то есть позиций Аудитора, не обязательных для исполнения.

Так, согласно данным годовой отчетности за 2022 год, количество рекомендаций Счетной палаты достигло 874 единиц. За период с 2019 по 2022 год было выдано 2,6 тысячи рекомендаций. Основная, подавляющая часть этих рекомендаций адресована органам исполнительной власти. При этом главный контрольный орган демонстрирует рост реализованных предложений (506 рекомендаций по итогам 2022 года). Следовательно, разумно предположить высокий уровень востребованности соответствующей работы со стороны Правительства Российской Федерации, федеральных министерств и ведомств (с учетом продемонстрированного уровня их выполнения).

Однако единственное зафиксированное Счетной палатой Российской Федерации мероприятие, проведенное по инициативе Правительства Российской Федерации, относится к 2019 году. Ни до, ни в последующий период, вплоть до 2022 года Правительство Российской Федерации не обращалось к Счетной палате для оценки, аудита, контроля и иных мероприятий в целях повышения эффективности своей работы. Следовательно, можно констатировать определенный парадокс между представляемой в Отчете исполнительностью предложений и рекомендаций в отношении органов исполнительной власти и формально фиксируемым спросом на такую работу.

Комитет также считает нужным обратить внимание на неоднозначную динамику количества выявленных нарушений и недостатков и их стоимостной оценкой в период 2018–2022 годов. Так, при изменении (с 9,2 до 4,4 тысячи) таких нарушений и недостатков их финансовые параметры менялись отнюдь не пропорционально, что отражено на следующем графике.

¹ Страница 4 Отчета 2022.



Рис. 1. Соотношение количества выявленных Счетной палатой в 2018–2020 годах нарушений и недостатков в ходе осуществления внешнего государственного аудита и контроля с суммами таких нарушений

То есть при относительном росте выявляемых нарушений и недостатков их итоговая значимость, то есть выраженная в денежных единицах, сокращается. Оценить реальное значение данного направления работы Счетной палаты тем более затруднительно, если учесть, что методология оценки именно количественных параметров нарушений и недостатков является недостаточно прозрачной в отношении Отчета 2022, как, собственно, и предшествующих годовых отчетов Аудитора. При этом из 4 447 нарушений (недостатков), выявленных Счетной палатой в 2022 году, только 17 % из них носили финансовый характер, который сформировал сумму, большую, чем в 2018–2020 годы.

Комитет считает должным также указать на неоднозначную динамику количества проведенных экспертиз проектов законодательных и иных нормативных правовых актов. В частности, наблюдалось сокращение количества таких экспертиз в течение двух последних лет почти на 1/10. В то же время основное содержание этого направления деятельности Счетной палаты, сосредоточенное во многом на работе с проектами нормативных правовых актов Правительства Российской Федерации, федеральных министерств и ведомств, остается нераскрытым в Отчете 2022 (как и предшествующих отчетах), а также в рамках представляемой официальной информации Аудитора в Государственную Думу.

В этой связи оценить востребованность и практическую ценность (учет) позиции главного контрольного органа в законотворческом процессе Государственной Думы не представляется возможным только на основании Отчета 2022.

2.2. Деятельность Счетной палаты Российской Федерации в части законотворчества (а также иных нормативных правовых актов)

Согласно Отчету 2022 в отчетном периоде Счетная палата провела оценку немногим менее 1,4 тысяч проектов нормативных правовых актов (с последующей подготовкой заключений), из которых только 100 актов не были поддержаны Аудитором, а 1 005 – поддержаны полностью¹.

Необходимо указать, что даже в условиях отсутствия специального учета результатов работы Счетной палаты в отношении законопроектов Комитет считает возможным отметить отдельные элементы этого направления работы.

¹ Страница 33 Отчета 2022.

В их числе целесообразно отметить, например, деятельность Аудитора в отношении имущественных прав детей-сирот¹. В соответствии с Отчетом 2022 в Государственную Думу был внесен проект федерального закона № 261079-8 «О внесении изменений в Федеральный закон «О дополнительных гарантиях по специальной поддержке детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей»; указано, что *«целесообразность разработки... была отмечена Счетной палатой еще в начале 2020 года. Законопроект направлен на расширение возможностей для обеспечения детей-сирот жильем, в том числе путем введения сертификатов, удостоверяющих право на однократное получение выплаты для его приобретения»*². Там же указано, что нормы, касающиеся решения проблем неурегулированности вопроса о порядке расчета выплаты на приобретение жилья (в случае его покупки в ином регионе), были *«включены в итоговую редакцию законопроекта»*³.

Отчет 2022 также отражает и новые обстоятельства, оказавшие влияние на условия работы Счетной палаты, включая проекты нормативных правовых актов в части предоставления отсрочки от мобилизации (исключения из списков) отдельных категорий граждан, их пенсионного обеспечения, отсрочек по кредитным обязательствам.

Счетная палата также отметила целесообразность *«актуализации законодательства в сфере мобилизации и мобилизационной готовности... необходимости совершенствования системы мобилизации экономики»*⁴, однако сведения о практической реализации данной позиции в рассмотренном годовом отчете отсутствуют.

Информация приведена в Отчете 2022 также и в отношении десятка проектов федеральных законов (преимущественно в отношении инициатив, в части которых предложения, замечания и позиция Счетной палаты были или полностью, или частично учтены).

В то же время на сегодняшний день не имеется возможности подтвердить или даже произвести точную оценку масштабов, уровня, условий и практических результатов использования материалов Счетной палаты (исходя из Отчета 2022). Согласно практикуемому формату подготовки и рассмотрения годовой отчетности Аудитора, в ее (отчетности) составе не обособливаются данные в разрезе отдельных законопроектов, в рассмотрении которых принимает участие главный контрольный орган. Оценка практической ценности деятельности Счетной палаты именно исходя из интересов Государственной Думы в данном случае крайне затруднена; в составе Отчета 2022 представлена позиция⁵ Аудитора и только.

В целях частичной компенсации дефицита этих данных, как уже упоминалось ранее в настоящем Заключении, в составе запроса в комитеты и комиссии Государственной Думы в соответствии с Регламентом Государственной Думы была специально указана целесообразность сообщения сведений по каждому из проектов федеральных законов, в отношении которых были использованы материалы Счетной палаты. Однако более конструктивным и позволяющим обеспечить необходимую достоверность данных представляется включение в состав самого годового отчета Счетной палаты соответствующего приложения, отражающего конкретные и доказательные результаты работы аудитора в сфере ответственности Государственной Думы, то есть перечня проектов федеральных законов, для которых в отчетном периоде Счетная палата сформировала соответствующие заключения, предложения, а также итоги их учета (рассмотрения) в Государственной Думе.

¹ Комитет Государственной Думы по контролю во исполнение поручения Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации от 23.11.2021 г. № 12 подготовил специальный доклад Председателю Государственной Думы В. В. Володину.

² Страница 35 Отчета 2022.

³ Там же.

⁴ Страница 35 Отчета 2022.

⁵ Объективно «одностороннего» характера.

2.3. Основные нарушения, выявленные Счетной палатой Российской Федерации

Как отмечалось ранее, по результатам проверок, осуществленных Счетной палатой в 2022 году, было выявлено почти 4,5 тысяч нарушений и недостатков на сумму 885,6 млрд рублей. Стоимостная оценка таких нарушений и недостатков осуществлена *«на основе методологических подходов Счетной палаты, с учетом единых принципов классификации выявленных нарушений и недостатков, их измерения в количественном и денежном выражении, содержащихся в Классификаторе нарушений, выявляемых в ходе внешнего государственного аудита (контроля) (приложение № 28 к стандарту внешнего государственного аудита... СГА 101 «Общие правила проведения контрольного мероприятия)»¹.*

Как и в прошлом году, большая часть нарушений, представленная в стоимостном (денежном) выражении, пришлось, собственно, не на конкретные действия или бездействия органов исполнительной власти, следствием которых стало, например, недополучение доходов или рост расходов бюджетов бюджетной системы Российской Федерации, а на нарушения установленных единых требований к бюджетному (бухгалтерскому) учету, в том числе бюджетной, бухгалтерской (финансовой) отчетности в учетной политике и отчетности. Так, согласно Отчету 2022, 736,5 млрд рублей (из общей суммы 886,5 млрд рублей) относятся именно к этой категории недостатков и нарушений².

Ранее в настоящем Заклучении уже было продемонстрировано, что количество нарушений отнюдь не всегда координирует с «тяжестью» выявляемых «проступков». Например, стоимостная оценка 1216 нарушений составила только 74,9 млрд рублей. То есть в расчете на одно выявленное нарушение – 61,6 млн рублей.

В отношении системы государственных закупок Счетная палата привела данные о 641 нарушении (с учетом указанного подхода в рамках использования СГА 101 «Общие правила проведения контрольного мероприятия»). Определенная Аудитором величина нарушений и недостатков, связанных с определением и обоснованием начальной цены контрактов, составила 0,4 млрд рублей, то есть 0,05 % от общей величины указанных в Отчете 2022 сумм нарушений и недостатков. Следовательно, один из наиболее финансово емких предметов работы Счетной палаты с точки зрения его финансовой значимости оказался фактически в пределах статистической погрешности, несмотря на то, что вопрос об обоснованности изменения цен на отдельные товары, работы и услуги специально рассматривался Государственной Думой (с участием руководства Федеральной антимонопольной службы) в 2022 году.

Комитет склонен полагать исключительно полезным включение в состав Отчета 2022 специального подраздела «Анализ причин нарушений и недостатков системного характера, выявляемых Счетной палатой в ходе проведения контрольных и экспертно-аналитических мероприятий»³.

Соответствующие данные, представляемые в составе ежеквартальной отчетности о выполнении представлений, предписаний, обращений Счетной палаты, с формальной точки зрения соответствуют основной задаче, сформированной в том числе и в «Дорожной карте» 2022, однако содержательно при более тщательном рассмотрении могут быть оценены иначе.

Основной проблемой, по мнению Комитета, здесь может считаться именно формат представления соответствующей информации в Государственную Думу, уточнение которого должно стать предметом разработки очередной «дорожной карты» Комитета и Счетной палаты.

Кроме того и исходя из приведенных ранее соотношений между качественными, количественными и иными характеристиками выявляемых Счетной палатой

¹ Страница 12 Отчета 2022.

² Страница 12 Отчета 2022.

³ Страницы 17–18 Отчета 2022.

нарушений и недостатков, важнейшей задачей в данной сфере является не только и не столько идентификация отдельных фактов и явлений (с целью принятия решения об отнесении их к системным), сколько подготовка комплекса мер, направленных на качественное изменение ситуации, профилактику искомых недостатков.

В Отчете 2022 указано, что *«в целях устранения или предупреждения нарушений и недостатков системного характера, а также устранения их причин и условий Счетная палата вырабатывает соответствующие рекомендации и направляет их в адрес объектов контрольного мероприятия, иным органам и организациям с указанием мер, в случае принятия которых возможно улучшение результатов деятельности подконтрольных объектов, а также предложений о внесении изменений в законодательные и иные нормативные правовые акты...»*¹.

По мнению Комитета, системные недостатки, проблемы, нарушения и недочеты заслуживают аналогичной системности и в качестве методов их решения и преодоления.

III. ВЫПОЛНЕНИЕ ПЛАНА МЕРОПРИЯТИЙ («ДОРОЖНОЙ КАРТЫ») СЧЕТНОЙ 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 ОТЧЕТЕ О РАБОТЕ СЧЕТНОЙ ПАЛАТЫ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ В 2021 ГОДУ»

«Дорожная карта» 2022 была сформирована в целях организации выполнения постановления Государственной Думы по итогам рассмотрения отчета о деятельности Счетной палаты Российской Федерации за 2021 год с учетом актуальных вопросов, целей и задач, сформированных с начала работы восьмого созыва Государственной Думы.

Кроме того, в этом документе, определяющем сроки, содержание, цели и задачи совместной деятельности Счетной палаты и Комитета, были также определены ожидаемые результаты, что на качественно ином уровне позволяет обеспечить не только реализацию постановления Государственной Думы от 25.05.2022 г. № 1336-8 ГД «Об отчете о работе Счетной палаты Российской Федерации в 2021 году», но и оценить фактическое достижение поставленных задач, причем как со стороны Аудитора, так и Комитета.

Далее оценка результатов реализации «Дорожной карты» 2022 изложена в порядке, утвержденном в указанном документе.

1. 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.

В целях реализации данной нормы «Дорожной карты» 2022 предусматривалось выполнение ряда мероприятий, включая подготовку предложений в части рисков достижения целей и результатов реализации документов стратегического планирования, а также обеспечение рассмотрения результатов работы Счетной палаты в части осуществления контроля за использованием ресурсов для достижения запланированных целей.

Согласно данным Комитета и Счетной палаты, в том числе представленным в дополнение к Отчету 2022 письмом от 28 февраля 2023 года № 02/305/15-04, данное направление работы осуществлялось Аудитором как на постоянной основе, так и в рамках реализации отдельных мероприятий.

¹ Страница 18 Отчета 2022.

Так, по имеющимся данным, в тематических контрольных и экспертно-аналитических мероприятиях, осуществленных в 2022 году, доля целей по стратегическому аудиту и аудиту эффективности в таких мероприятиях составила почти половину (112 целей из 236).

Например, Счетная палата выявила, что действующая система стратегического планирования в сфере малого и среднего предпринимательства недостаточно сбалансирована; *«показатели Стратегии МСП до 2030 года не актуальны, план мероприятий Стратегии не обновлялся, мониторинг и контроль за ее реализацией не ведутся»*¹. Аналогичные результаты, примеры реализации рекомендаций и предложений, устранения выявленных нарушений и недостатков отмечаются и по множеству иных отчетов Счетной палаты.

Вопросы ресурсного обеспечения, использования бюджетных средств учитываются в подавляющем большинстве мероприятий, реализуемых Счетной палатой. В том числе Аудитором организован ежеквартальный мониторинг исполнения федерального бюджета и других бюджетов бюджетной системы Российской Федерации, основные результаты которых размещаются на официальном сайте главного контрольного органа². Эти материалы, а также сам процесс осуществления именно оперативного контроля, анализа, аудита использования бюджетных ресурсов и поступления доходов, выполнения показателей по источникам финансирования дефицита, являются важнейшим источником дополнительной информации в условиях ограничения публичности отдельных форм бюджетной отчетности.

Кроме того, значительная часть работы в отношении анализа хода реализации федеральных проектов, самих национальных проектов выполняется Счетной палатой при осуществлении контроля и анализа проекта федерального бюджета на очередной финансовый год и на плановый период, а также годовой отчетности (в форме заключения на законопроект об исполнении федерального бюджета).

Соответствующие материалы, как и в предшествующем отчетном периоде, были рассмотрены Комитетом, по результатам чего были подготовлены соответствующие доклады: Доклад Комитета Государственной Думы по контролю по результатам рассмотрения заключения Счетной палаты Российской Федерации на отчет об исполнении федерального бюджета за 2021 год и Доклад Комитета Государственной Думы по контролю по результатам рассмотрения Заключения Счетной палаты Российской Федерации на проект федерального закона «О федеральном бюджете на 2023 год и на плановый период 2024 и 2025 годов».

Таким образом, имеются основания для того, чтобы считать данное положение «Дорожной карты» 2022 выполненным.

2. Анализ причин недостатков и нарушений системного характера при их выявлении и выработка рекомендаций по их устранению, предупреждению.

С формальных позиций это положение может считаться частично выполненным.

Так, начиная с июля 2022 года Счетной палатой в состав ежеквартальной отчетности, представляемой в Государственную Думу, о составе, ходе и результатах выполнения представлений, предписаний, обращений в органы охраны правопорядка, рекомендаций и предложений Аудитора включены дополнительные сведения о нарушениях и недостатках системного характера. Вместе с тем сами подходы к классификации соответствующих нарушений и недостатков в качестве «системных» остаются недостаточно проработанными на сегодняшний день.

По мнению Комитета, в составе указанной квартальной отчетности представлены в основном отрывочные сведения, не позволяющие даже оценить правомерность и эффективность их включения в состав именно «системных» явлений.

Подходы к методологии отнесения соответствующих недостатков и нарушений к указанной категории заслуживают дальнейшего обсуждения и совершенствования.

¹ Страница 415 Отчета 2022.

² <https://ach.gov.ru/audit/analysis/>.

Исходя из этого, Комитет считает необходимым продолжить данную работу в будущих периодах в целях выработки именно общих подходов к решению регулярно возникающих и оказывающих существенное влияние на бюджетный процесс и достижение стратегических целей социально-экономического развития проблем.

3–4. Совершенствование системы учета и мониторинга информации о выполнении рекомендаций, представлений и предписаний Счетной палаты, представление ежеквартально Государственной Думе в срок до 20 числа месяца, следующего за отчетным периодом, соответствующей информации, включая меры, принятые в отношении объектов аудита (контроля) и их должностных лиц.

По данным Счетной палаты в срок до 2024 года запланирована реализация проекта «Продвижение рекомендаций Счетной палаты», целями которого являются повышение качества рекомендаций Аудитора, обеспечение содержательного рассмотрения и анализа приоритетных рекомендаций Счетной палаты Российской Федерации объектами аудита.

Вместе с тем содержательная часть данного положения не была представлена для обсуждения и рассмотрения в Государственную Думу.

Кроме того, как показывает опыт обработки и анализа ежеквартальной отчетности Счетной палаты, представляемой во исполнение подпункта 3 пункта 3 постановления Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации от 25.05.2022 г. № 1336-8 ГД «Об отчете о работе Счетной палаты Российской Федерации в 2021 году», а также данных с официального сайта Аудитора¹, существенное количество рекомендаций остается неисполненным либо выполненным частично, с нарушением сроков. Также отмечается, что часть рекомендаций, отнесенных к категории приоритетных по внешним и содержательным признакам, заслуживает иной оценки и внимания.

Важно отметить, что за истекший период количество подготовленных рекомендаций и накопленный опыт применения данного относительно нового инструмента работы Счетной палаты позволяют провести комплексную оценку, ревизию подходов к формированию, определению приоритетности, системе мониторинга и контроля, состава и актуальности таких рекомендаций, что целесообразно осуществить в будущих периодах.

5. Обеспечение информационной открытости деятельности Счетной палаты, включая сокращение случаев применения режима ограничений использования документов Счетной палаты.

В целом, а также согласно результатам анализа Отчета 2022, Комитет считает уровень информационной открытости главного контрольного органа достаточно высоким. По данным Аудитора в настоящее время подготовлен проект новой редакции Регламента Счетной палаты Российской Федерации, которым будут регулироваться полномочия Коллегии Счетной палаты Российской Федерации в части оснований присвоения пометки «Для служебного пользования» соответствующим материалам (отчетам, заключениям, ответам на запросы) по результатам контрольных и экспертно-аналитических мероприятий (отдельным частям таких отчетов или заключений). Планируется, что указанный документ будет рассмотрен на Коллегии Счетной палаты в текущем году.

Вместе с тем Комитет отмечает, что проект указанных изменений в Регламент Счетной палаты Российской Федерации, так же как и его основные положения, не представлялся в Государственную Думу, несмотря на его прямое отношение не только к настоящему пункту «Дорожной карты» 2022, но и к вопросу об общем уровне взаимодействия Парламента Российской Федерации и Аудитора.

Кроме того, представляется целесообразным указать, что использованная в 2022 году процедура информирования депутатов Государственной Думы о планируемых заседаниях Коллегии Счетной палаты Российской Федерации, представления материалов к соответствующим заседаниям не может быть признана

¹ <https://rec.ach.gov.ru/>.

высокоэффективной. Вместе с тем именно на стадии обсуждения решений Счетной палаты на заседаниях Коллегии Счетной палаты появляется возможность минимизации рисков принятия не полностью проработанных решений, существенно повышает уровень информированности депутатов Государственной Думы о ходе и предложениях по совершенствованию работы главного контрольного органа.

Осенью 2022 года Комитет Государственной Думы также подготовил специальный Доклад Комитета Государственной Думы по контролю по вопросу об оценке уровня информационной открытости деятельности Счетной палаты Российской Федерации. В составе этого материала были, в частности, следующие основные выводы:

а) недостаточная эффективность деятельности представительства Счетной палаты в Государственной Думе, включая отсутствие необходимых данных, материалов, оперативной информации о работе Счетной палаты;

б) сохранение недостаточной определенности в части оснований присвоения материалам Счетной палаты грифа «для служебного использования», целесообразность обособления (в рамках конкретных отчетов о реализации контрольных или экспертно-аналитических мероприятий) части сведений, без ограничения возможностей их применения, в том числе в целях их использования в рамках процедур «правительственных часов»;

в) недостаточная практика обсуждения проектов соответствующих решений, определяющих условия и деятельность Счетной палаты, включая государственные стандарты аудита (контроля), уже отмечавшуюся Стратегию 2018/24 и прочие материалы;

г) дефицит сведений о кадровом и материально-техническом обеспечении деятельности Счетной палаты;

д) низкий уровень актуальности и достаточности сведений, размещаемых в разделе «Экспертиза законопроектов» сайта Счетной палаты Российской Федерации¹, и иные вопросы.

Исходя из этого, представляется целесообразным сохранить общее направление данной работы Государственной Думы и Счетной палаты и в 2023 году.

6. Выработка основных подходов в отношении аудита прогнозов социально-экономического развития Российской Федерации (включая прогнозы и оценки Банка России и Правительства Российской Федерации), а также бюджетного прогноза Российской Федерации на долгосрочный период.

Результаты указанной работы в частности отражены в Докладе Комитета Государственной Думы по контролю по результатам рассмотрения Заключения Счетной палаты Российской Федерации на проект федерального закона «О федеральном бюджете на 2023 год и на плановый период 2024 и 2025 годов».

В Отчете 2022 также подчеркивается целесообразность *«более четкого разделения базового и консервативного вариантов, важность разработки стресс-сценария и необходимость представления наиболее полного набора рисков для каждого варианта... указано на то, что в среднесрочном прогнозе Минэкономразвития России не представлены такие важные показатели, как уровень бедности и реальный размер пенсий. Также были проанализированы риски недостижения ряда прогнозных показателей (уровень инфляции, динамика инвестиций в основной капитал) и показателей потребительского спроса»*².

Кроме того, Счетная палата (письмо от 24.10.2022 г. № 04/460/04-2-02) представила дополнительные предложения в части совершенствования порядка разработки прогнозов социально-экономического развития Российской Федерации, основанные в том числе на результатах проведения экспертно-аналитического мероприятия «Оценка обоснованности основных параметров прогноза социально-экономического развития Российской Федерации на 2023 год и на плановый период 2024 и 2025 годов».

¹ <https://ach.gov.ru/expertise/>.

² Отчет о работе направления аудита экономического развития, образования, науки и инноваций Счетной палаты Российской Федерации в 2022 году (в рамках компетенции Департамента аудита экономического развития): входит в состав Отчета 2022.

Приведенные сведения позволяют считать указанный элемент «Дорожной карты» 2022 в основном выполненным.

7. Выработка основных подходов в отношении аудита межбюджетного регулирования, включая вопросы предсказуемости и стабильности межбюджетных отношений, процедуры и условий распределения межбюджетных трансфертов.

Данная работа реализовывалась Счетной палатой и Комитетом по нескольким направлениям и в различных формах.

Так, соответствующие проблемы были рассмотрены Комитетом в рамках докладов по заключениям Аудитора по отчету об исполнении федерального бюджета за 2021 год и проекту федерального закона «О федеральном бюджете на 2023 год и на плановый период 2024 и 2025 годов».

Кроме того, Счетная палата представила отдельные материалы в части анализа межбюджетных трансфертов бюджетам субъектов Российской Федерации из федерального бюджета (письмо от 01.11.2022 г. № 13/702/13-01).

Также был подготовлен специальный Доклад Комитета Государственной Думы по контролю по отдельным материалам Счетной палаты Российской Федерации в части аудита межбюджетного регулирования.

Комитет высоко оценивает и организацию Счетной палатой подготовки ежеквартальных докладов в части исполнения консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации, которые были представлены в Государственную Думу 1 сентября 2022 года, 1 ноября 2022 года и 2 декабря 2022 года.

В дополнение к этому отмечается, что во исполнение решения Совета Государственной Думы (выписка из протокола от 16 января 2023 года) и поручения Председателя Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации В. В. Володина от 24 ноября 2022 года Комитетом организована работа по оценке эффективности использования органами государственной власти субъектов Российской Федерации межбюджетных трансфертов из федерального бюджета с учетом информации Минфина России, Счетной палаты, Минэкономразвития России.

Следовательно, основные организационные меры по выполнению искомого положения «Дорожной карты» 2022 были реализованы. Окончательные итоги могут быть подведены в конце весенней сессии 2023 года при рассмотрении проекта федерального закона «Об исполнении федерального бюджета за 2022 год».

8. Выработка основных подходов к оценке эффективности мер по завершению строительства объектов капитального строительства, осуществляемого за счет средств (при использовании средств) федерального бюджета, а также по обеспечению ввода в эксплуатацию данных объектов.

Соответствующая информация, в том числе представленная дополнительно письмом Счетной палаты от 01.11.2022 г. № 13/703/13-04, в целом отвечала задачам «Дорожной карты» 2022, содержала достаточно детальный анализ и предложения по решению указанной проблемы.

Следует также учесть, что значительная часть полномочий в части формирования и реализации федеральной адресной инвестиционной программы, включая и вопросы ввода в эксплуатацию (инвентаризации) объектов незавершенного строительства, была передана от Министерства экономического развития Российской Федерации Министерству по строительству и жилищно-коммунальному хозяйству Российской Федерации, в том числе публично-правовой компании «Единый заказчик в сфере строительства».

Учитывая изложенное, реализация данного положения «Дорожной карты» 2022 может быть осуществлена в более поздние сроки, в том числе в рамках общей работы Счетной палаты в части подготовки соответствующих отчетов о реализации контрольных и экспертно-аналитических мероприятий.

9. Выработка подходов по контролю реализации документов стратегического планирования, включая государственные программы Российской Федерации.

Значительная часть этой работы непосредственно связана с выполнением функций Счетной палаты в отношении бюджетного процесса от стадии прогнозирования и формирования до работы с бюджетной отчетностью. Соответствующая позиция Комитета и результаты ее формирования были отражены в указанных ранее докладах по материалам Аудитора по проекту федерального бюджета на 2023–2025 годы и отчету об исполнении федерального бюджета за 2021 год.

Помимо учета соответствующих вопросов в рамках отдельных тематических контрольных и экспертно-аналитических мероприятий Счетная палата сообщила, что в 2022 году «для мониторинга и контроля документов стратегического планирования, национальных проектов и государственных программ Счетная палата провела 9 мероприятий (4 контрольных, 3 экспертно-аналитических и 2 иных)»¹.

Комитет также считает важным указать, что немалая содержательная часть работы в этом направлении согласно Регламенту Государственной Думы должна реализовываться в обязательном порядке соответствующими профильными комитетами Государственной Думы. Например, согласно статье 164¹ Регламента Государственной Думы взаимодействие Аудитора и нижней палаты Парламента Российской Федерации осуществляется в том числе и в форме рассмотрения заключений Счетной палаты по результатам экспертизы проектов государственных программ Российской Федерации, в том числе федеральных целевых программ, и предложений о внесении изменений в государственные программы Российской Федерации, в том числе в федеральные целевые программы. Однако на практике и с учетом дополнительно полученной информации Счетной палаты такие действия осуществляются далеко не в каждом случае в соответствующих комитетах Государственной Думы, что будет также отражено при рассмотрении положений Отчета 2022 в части взаимодействия Государственной Думы и главного контрольного органа.

При этом формально в рамках рассмотрения проекта федерального бюджета на 2023 год и на плановый период 2024 и 2025 годов «каждая госпрограмма подробно обсуждалась профильными комитетами с участием аудиторов Счетной палаты»².

Комитет считает важным подчеркнуть, что работа Счетной палаты в части экспертизы, анализа, совершенствования, в том числе показателей государственных программ ведется достаточно эффективно и на постоянной основе. Значительная часть соответствующих рекомендаций и предложений учитывается и практически реализуется федеральными органами исполнительной власти – ответственными исполнителями программ.

10–11. Повышение эффективности взаимодействия Государственной Думы и Счетной палаты, в том числе в рамках формирования годовых планов работы Аудитора, анализ работы профильных комитетов Государственной Думы в части обсуждения результатов контрольных и экспертно-аналитических мероприятий.

Основными мерами, направленными на решение данных положений «Дорожной карты» 2022, стали два комплексных решения.

Первое из них заключалось в изменении процедуры и порядка сбора, осуществления предварительной оценки и контроля учета предложений депутатов, комитетов, комиссий и фракций Государственной Думы в план работы Счетной палаты на 2023 год, отраженное в том числе в изменении Регламента Государственной Думы. Практически результаты этой работы, тем не менее, будут получены в более поздние периоды по мере выполнения соответствующих контрольных и экспертно-аналитических мероприятий и оценки их обязательного рассмотрения (с принятием содержательных решений) профильными комитетами Государственной Думы в 2023 и последующих годах.

Второе решение связано с созданием новой системы организации планирования, предварительной подготовки, проведения «правительственных часов», а также последующим контролем за реализацией принятых Государственной Думой соответствующих постановлений.

¹ Страница 10 Отчета 2022.

² Страницы 40–41 Отчета 2022.

Так, уже в 2023 году каждый из «правительственных часов» сопровождается проведением совместных заседаний Комитета с профильным комитетом Государственной Думы, обязательным участником (и докладчиком) которых является аудитор Счетной палаты. Кроме того, Комитет к каждому «правительственному часу» готовит информацию (справку, доклад) в части имеющихся материалов и данных Счетной палаты, включая основные замечания и нарушения в отношении конкретного ведомства, сведения о ходе выполнения предписаний, представлений и рекомендаций, материалов Правительства Российской Федерации о подготовке нормативных правовых актов, разрабатываемых во исполнение федеральных законов, отдельных данных о ходе исполнения бюджетов бюджетной системы Российской Федерации по соответствующим направлениям.

Кроме того, значительная часть работы по реализации «Дорожной карты» 2022 связана с выполнением поручения Председателя Государственной Думы В. В. Володина в части формирования системы оценки эффективности работы комитетов Государственной Думы, включающей в себя и отдельные вопросы выполнения норм Регламента Государственной Думы в части взаимодействия с Аудитором.

12. Выработка подходов в отношении применения в современных условиях положений законодательства, регулирующего отношения, возникающие в процессе заключения, исполнения и прекращения соглашений о разделе продукции.

Согласно «Дорожной карте» 2022 Комитет обеспечил рассмотрение следующих материалов по данному вопросу:

а) доклад об итогах работы по реализации соглашений о разделе продукции (письмо Правительства Российской Федерации от 28.09.2022 г. № 11214п-П51);

б) заключение Счетной палаты Российской Федерации по докладу Правительства Российской Федерации «Об итогах работы по реализации соглашений о разделе продукции за 2021 год» (письмо Счетной палаты Российской Федерации от 29.11.2022 г. № 02/2929/09-02ДПС);

в) отчет о результатах контрольного мероприятия «Проверка деятельности органов государственной власти и компаний операторов по реализации действующих соглашений о разделе продукции за 2021 год» (письмо Счетной палаты Российской Федерации от 29.11.2022 г. № 02/2920/09-02ДСП);

г) аналитическая справка, содержащая наиболее актуальные сведения о современном состоянии соглашений о разделе продукции, системные проблемы и риски, а также рекомендации по выработке подходов в отношении применения в современных условиях положений законодательства и подзаконных актов, регулирующих соглашения о разделе продукции, направленные на защиту интересов Российской Федерации в современных условиях¹.

Соответствующие данные были рассмотрены. Позиция Комитета была сформирована в форме Сводного доклада Комитета Государственной Думы по контролю по материалам Правительства Российской Федерации и Счетной палаты Российской Федерации в части оценки эффективности действующих положений соглашений о разделе продукции в современных социально-экономических условиях, в том числе с учетом введенных санкций, и направлена («для служебного использования» исходя из ограничений, примененных в части исходных материалов Аудитора и Правительства Российской Федерации) Председателю Государственной Думы В. В. Володину.

Материалы Счетной палаты были представлены своевременно, содержали необходимое количество нужных сведений, расценены как доказательные и обоснованные, вследствие чего данная позиция «Дорожной карты» 2022 может считаться полностью реализованной.

13. Реализация отдельных предложений в ходе обсуждения отчета о работе Счетной палаты в 2021 году на пленарном заседании Государственной Думы 25 мая 2022 года.

¹ Представлено в виде приложения к Отчету о результатах контрольного мероприятия «Проверка деятельности органов государственной власти и компаний операторов по реализации действующих соглашений о разделе продукции за 2021 год»

Счетная палата представила достаточные сведения по каждому из элементов данной части «Дорожной карты» 2022.

Так, Аудитором осуществлена проверка деятельности органов государственной власти в рамках контрольного мероприятия «Аудит системы мониторинга и учета лесных ресурсов Российской Федерации, а также охраны лесов от пожаров за 2020–2021 годы и истекший период 2022 года», отчет о реализации которого был утвержден Коллегией Счетной палаты Российской Федерации 20 декабря 2022 года (№ 79К (1604)).

Письмом от 07.12.2022 г. № 04/508/04-2-02ДСП Счетная палата направила в Государственную Думу материалы с учетом проведения мероприятия «Мониторинг государственных мер, обеспечивающих устойчивое экономическое развитие в условиях санкционного давления со стороны иностранных государств».

Кроме того, в силу причин объективного характера приоритетными направлениями работы¹ стали: «оценка обоснованности параметров макроэкономических прогнозов; комплексный анализ устойчивого развития, включая вопросы достижения регионами показателей целей устойчивого развития (ЦУР) при реализации документов стратегического планирования; мониторинг мер, обеспечивающих устойчивое экономическое развитие в условиях санкционного давления»².

Исходя из приведенных данных о выполнении «Дорожной карты» 2022, позиция Комитета об итогах ее реализации в отчетном периоде представлена в форме соответствующей сводной таблицы.

Таблица 4

Оценка целесообразности продолжения реализации положений «Дорожной карты» 2022 в 2023 году и последующих периодах

Показатель	Пункт «Дорожной карты» 2022												
	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13
Необходимость включения в новую «дорожную карту» (да/нет)	да	да	нет	нет	да	нет	нет	да	да	да	нет	нет	нет

По результатам рассмотрения и обсуждения Отчета 2022 на пленарном заседании Государственной Думы планируется разработка новой «дорожной карты» на 2023 год и последующие периоды (при необходимости).

IV. ВЗАИМОДЕЙСТВИЕ СЧЕТНОЙ ПАЛАТЫ И ГОСУДАРСТВЕННОЙ ДУМЫ В 2022 ГОДУ

Взаимодействие и сотрудничество Государственной Думы, Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации со Счетной палатой осуществляется в различных формах и форматах, включая обмен информацией, участие в проведении как парламентских мероприятий, так и работе Аудитора, включая заседания Коллегии Счетной палаты Российской Федерации, формирование и реализацию плана работы главного контрольного органа, рассмотрения промежуточных и итоговых отчетов по контрольным и экспертно-аналитическим мероприятиям, в рамках бюджетного процесса.

Согласно Отчету 2022 в период весенней и осенней сессий 2022 года в Парламенте Российской Федерации было проведено «свыше 365 мероприятий с участием

¹ Счетной палаты.

² Страница 94 Отчета 2022.

руководства и представителей Счетной палаты, 238 из которых прошли в Государственной Думе и 127 – в Совете Федерации... Председатель Счетной палаты Российской Федерации и заместитель Председателя приняли участие в 66 мероприятиях»¹.

Кроме того, руководство Счетной палаты принимало непосредственное участие в 24 «правительственных часах»: 14 в Совете Федерации и 10 в Государственной Думе².

Наконец, в 2022 году был принят Федеральный закон «О внесении изменений в Федеральный закон «О Счетной палате Российской Федерации»³, в соответствии с которым помимо уточнения порядка назначения и освобождения от должности Председателя и заместителя Председателя Счетной палаты был внесен ряд иных изменений в состав полномочий и обязанностей Аудитора.

Необходимо указать, что по информации, полученной от Счетной палаты, реализация указанного закона (от 18.12.2022 г. № 514-ФЗ) потребует разработки новых и актуализации действующих документов Аудитора.

Таблица 5

Состав внутренних документов Счетной палаты, требующих разработки и актуализации в связи с принятием Федерального закона от 18.12.2022 г. № 514-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О Счетной палате Российской Федерации»

№	Реквизиты и наименование документа Счетной палаты, подлежащего разработке, актуализации
<i>Новые документы</i>	
1.	Стандарт внешнего государственного аудита (контроля) «Аудит соответствия»
2.	Кодекс этики Председателя Счетной палаты, заместителя Председателя Счетной палаты, аудиторов Счетной палаты
<i>Необходимо внести изменения</i>	
3.	Регламент Счетной палаты Российской Федерации (новая редакция)
4.	СГА 101 «Общие правила проведения контрольного мероприятия» (утвержден постановлением Коллегии Счетной палаты от 07.09.2017 г. № 9ПК)
5.	СГА 102 «Общие правила проведения экспертно-аналитических мероприятий» (утвержден постановлением Коллегии Счетной палаты от 20.10.2017 г. № 12ПК)
6.	СГА 103 «Финансовый аудит (контроль)» (утвержден постановлением Коллегии Счетной палаты от 25.12.2017 г. № 14ПК)
7.	СГА 104 «Аудит эффективности» (утвержден постановлением Коллегии Счетной палаты от 09.02.2021 г. № 2ПК)
8.	СГА 106 «Контроль реализации результатов контрольных и экспертно-аналитических мероприятий» (утвержден постановлением Коллегии Счетной палаты от 27.07.2018 г. № 10ПК)
9.	СГА 201 «Предварительный аудит формирования федерального бюджета» (утвержден постановлением Коллегии Счетной палаты от 21.09.2017 г. № 11ПК)
10.	СГА 202 «Оперативный анализ исполнения и контроль за организацией исполнения федерального бюджета» (утвержден протоколом Коллегии Счетной палаты от 25.12.2013 г. № 55К (946))
11.	СГА 203 «Последующий контроль за исполнением федерального бюджета» (утвержден постановлением Коллегии Счетной палаты от 21.04.2017 г. № 3ПК)
12.	СГА 206 «Оперативный анализ исполнения и контроль за организацией исполнения бюджетов государственных внебюджетных фондов Российской Федерации» (утвержден Коллегией Счетной палаты от 23.06.2017 г. № 6ПК)

¹ Страница 98 Отчета 2022.

² Страница 99 Отчета 2022.

³ <https://sozd.duma.gov.ru/bill/27388-8>.

№	Реквизиты и наименование документа Счетной палаты, подлежащего разработке, актуализации
13.	СГА 302 «Аудит в сфере закупок товаров, работ и услуг, осуществляемых объектами аудита (контроля)» (утвержден Коллегией Счетной палаты от 21.04.2016 г. № 17К (1092))
14.	СГА 304 «Аудит государственных и международных инвестиционных проектов» (утвержден постановлением Коллегии Счетной палаты от 23.12.2016 г. № 8ПК)
15.	СГА 305 «Аудит федеральных информационных систем и проектов» (утвержден постановлением Коллегии Счетной палаты от 23.12.2016 г. № 11ПК)
16.	СГА 308 «Аудит (контроль) состояния государственного внутреннего и внешнего долга Российской Федерации, долга иностранных государств и (или) иностранных юридических лиц перед Российской Федерацией, бюджетных кредитов, предоставленных из федерального бюджета»
17.	СГА 311 «Проверка и анализ эффективности внутреннего финансового аудита» (утвержден постановлением Коллегии Счетной палаты от 27.04.2017 г. № 4ПК)
18.	СОД ¹ 1 «Методологическое обеспечение деятельности Счетной палаты Российской Федерации» (утвержден постановлением Коллегии Счетной палаты от 29.12.2017 г. № 16ПК)
19.	СОД 5 «Организация и осуществление информационной деятельности Счетной палаты Российской Федерации» (утвержден постановлением Коллегии Счетной палаты от 07.04.2017 г. № 2ПК)
20.	СОД 6 «Планирование работы Счетной палаты Российской Федерации» (утвержден постановлением Коллегии Счетной палаты от 09.06.2022 г. № 6ПК)
21.	СОД 7 «Подготовка отчетов о работе Счетной палаты Российской Федерации» (утвержден постановлением Коллегии Счетной палаты от 27.12.2016 г. № 12ПК)
22.	СОД 14 «Организация совместных и параллельных контрольных мероприятий, проводимых Счетной палатой Российской Федерации с органами государственного финансового контроля зарубежных стран» (утвержден решением Коллегии Счетной палаты от 06.06.2011 г. (пункт протокола № 32К (799))

Источник: информация Счетной палаты, полученная в рабочем порядке при подготовке к рассмотрению Отчета 2022

Комитет отмечает значительное увеличение нагрузки на Счетную палату в части подготовки соответствующих изменений в стандарты и иные документы Аудитора. При этом, учитывая ранее приведенные в настоящем Заключении сведения и результаты реализации Дорожной карты 2022, считает необходимым обеспечить непосредственное участие Государственной Думы в процессе обсуждения стратегических документов Счетной палаты, что непосредственно отвечает задаче повышения эффективности взаимодействия.

Общие условия и направления совместной работы Счетной палаты и Государственной Думы были определены по итогам рассмотрения Отчета 2021 в сформированной «Дорожной карте» 2022, результаты выполнения которой приведены в соответствующем разделе настоящего Заключения, включая изменение процедуры и условий проведения «правительственных часов», формирования и контроля реализации плана работы главного контрольного органа.

В 2022 году Счетная палата в установленные сроки обеспечила подготовку и представление в Государственную Думу ряда дополнительных данных по отдельным запросам.

Таким образом, Комитет имеет основания для высокой оценки данного направления работы Счетной палаты.

Вместе с тем специального внимания, в том числе с точки зрения оценки результатов и востребованности работы Счетной палаты в Государственной Думе, заслуживают

¹ Здесь и далее – стандарт организации деятельности Счетной палаты Российской Федерации.

и иные вопросы, которые не находят обязательного отражения в годовой отчетности главного контрольного органа. С целью получения этих данных Комитет в рабочем порядке запросил соответствующие данные у Счетной палаты.

Так, значительная часть работы Счетной палаты была связана с выполнением постановлений, предложений Государственной Думы, что отражено далее в следующей таблице.

Таблица 6

Реализация Счетной палаты поручений, постановлений и иных решений Государственной Думы в 2022 году, единиц

Показатель	Всего вопросов, поставленных Государственной Думой для реализации Счетной палатой в 2022 году	Отправлено отчетов в Государственную Думу (вопрос может отражаться в нескольких мероприятиях Счетной палаты)
Постановления Государственной Думы, всего	4	4
Предложения Государственной Думы, всего	39	47
из них:		
Комитет Государственной Думы по обороне	7	7
Комитет Государственной Думы по науке и высшему образованию	4	8
Комитет Государственной Думы по транспорту и развитию транспортной инфраструктуры	4	3
Комитет Государственной Думы по энергетике	4	5
Комитет Государственной Думы по аграрным вопросам	3	2
Комитет Государственной Думы по экономической политике	3	1
Комитет Государственной Думы по вопросам семьи, женщин и детей	2	2
Комитет Государственной Думы по охране здоровья	2	3
Комитет Государственной Думы по просвещению	2	3
Комитет Государственной Думы по делам национальностей	1	2
Комитет Государственной Думы по малому и среднему предпринимательству	1	1
Комитет Государственной Думы по труду, социальной политике и делам ветеранов	1	
Комитет Государственной Думы по вопросам собственности, земельным и имущественным отношениям	1	1
Комитет Государственной Думы по финансовому рынку	1	
Комитет Государственной Думы по экологии, природным ресурсам и охране окружающей среды	1	
Комитет Государственной Думы по развитию Дальнего Востока и Арктики	1	8

Источник: информация Счетной палаты, полученная в рабочем порядке при подготовке к рассмотрению Отчета 2022

Согласно приведенной информации Счетная палата в 2022 году выполнила значительное количество работ по поручениям (обращениям) Государственной Думы и отдельных комитетов Государственной Думы. При этом по рабочей информации, полученной от Счетной палаты, фактически подтверждаемое количество рассмотренных (в официальном порядке) соответствующих отчетов на заседаниях комитетов Государственной Думы составляет крайне малую величину по отношению к поставленным задачам.

В то же время, исходя из позиции Аудитора, фактическое рассмотрение результатов этой деятельности на заседаниях комитетов Государственной Думы практически не было обеспечено, что отражает достаточно низкую востребованность выполняемой главным контрольным органом работы в интересах нижней палаты Парламента Российской Федерации. Это обстоятельство является основанием для принятия дополнительных решений, обеспечивающих ответственность комитетов Государственной Думы за рассмотрение и учет результатов выполнения Аудитором соответствующих поручений и предложений.

Одним из основных направлений взаимодействия Государственной Думы и Счетной палаты является непосредственно законодательная деятельность, то есть использование заключений, предложений Аудитора в отношении конкретных законодательных инициатив. Основные показатели учета позиции главного контрольного органа при работе над законопроектами в 2022 году продемонстрированы далее в таблице.

Таблица 7

Сведения об учете позиции (замечаний, предложений) Счетной палаты к законопроектам, поступившим Аудитору в 2022 году (в соответствии с выписками из протоколов заседаний Совета Государственной Думы)

Наименование законопроекта	Замечания		
	учтены	частично учтены	не учтены
№ 46702-8 «О внесении изменений в части первую и вторую Налогового кодекса Российской Федерации» (в части совершенствования порядка уплаты налогов)		+	
№ 74544-8 «О внесении изменений в статью 11 ¹ части первой и часть вторую Налогового кодекса Российской Федерации»			+
№ 106872-8 «О внесении изменений в часть вторую Налогового кодекса Российской Федерации» (о налогообложении цифровых прав)			+
№ 92540-8 «О внесении изменений в статью 226 части второй Налогового кодекса Российской Федерации» (в части изменения порядка уплаты налога на доходы физических лиц налоговым агентом)	+		
№ 98320-8 «О внесении изменений в статью 325 Федерального закона «О таможенном регулировании в Российской Федерации и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» (о возможности безвозмездной передачи некоторых товаров благотворительным организациям)		+	
№ 100340-8 «О внесении изменений в статью 333 ³³ части второй Налогового кодекса Российской Федерации» (в части изменения размера государственной пошлины)	+		
№ 120885-8 «О внесении изменений в статью 11 части первой и статью 288 части второй Налогового кодекса Российской Федерации» (в части изменения порядка исчисления и уплаты налога на прибыль организациями, имеющими обособленные подразделения)	+		

Наименование законопроекта	Замечания		
	учтены	частично учтены	не учтены
№ 93500-8 «О внесении изменений в статью 333 ³⁵ Налогового кодекса Российской Федерации» (об освобождении от уплаты государственной пошлины отдельных категорий лиц)	+		
№ 123823-8 «О внесении изменений в часть первую Налогового кодекса Российской Федерации» (о распространении режима налоговой тайны на сведения, полученные банками от налоговых органов)	+		
№ 159309-8 «О внесении изменения в статью 1 ² Федерального закона «О применении контрольно-кассовой техники при осуществлении расчетов в Российской Федерации» (об уточнении порядка применения ККТ при осуществлении расчетов за реализуемый товар с использованием торговых автоматов)	+		
№ 194710-8 «О внесении изменения в статью 102 части первой Налогового кодекса Российской Федерации» (о распространении режима налоговой тайны на сведения, полученные банками от налоговых органов)	+		
№ 212109-8 «О внесении изменений в часть вторую Налогового кодекса Российской Федерации» (об увеличении критериев применения упрощенной системы налогообложения)	+		
№ 227038-8 «О внесении изменений в статьи 149 и 251 части второй Налогового кодекса Российской Федерации» (в части отдельных вопросов налогообложения при реализации федеральных проектов)	+		
№ 256665-8 «О внесении изменений в статью 284 части второй Налогового кодекса Российской Федерации» (о зачислении налога на прибыль организаций в бюджеты бюджетной системы Российской Федерации)	+		
№ 149518-8 «О внесении изменений в статьи 166 ¹ и 236 ¹ Бюджетного кодекса Российской Федерации» (о закреплении полномочий по размещению средств страховых взносов на финансирование накопительной пенсии и резерва по обязательному пенсионному страхованию за Федеральным казначейством)	+		
№ 89585-8 «О внесении изменения в Федеральный закон «Об оценочной деятельности в Российской Федерации» (в части сроков проведения государственной кадастровой оценки)	+		
№ 134770-8 «О внесении изменения в статью 39 ¹⁹ Земельного кодекса Российской Федерации» (в части полномочий по предоставлению жилых помещений взамен предоставления земельного участка отдельным категориям граждан)	+		
№ 217224-8 «О внесении изменения в статью 41 Федерального закона «Об автомобильных дорогах и о дорожной деятельности в Российской Федерации и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» (о бесплатном проезде школьных автобусов по платным автомобильным дорогам)			+
№ 64561-8 «О внесении изменений в Федеральный закон «О естественных монополиях» в части установления моратория на рост цен (тарифов) на товары (работы, услуги) субъектов естественных монополий в 2022 году»	+		
№ 42999-8 «О внесении изменений в статью 1 Федерального закона «О закупках товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц»			+
№ 173016-8 «О внесении изменений в Федеральный закон «О рыболовстве и сохранении водных биологических ресурсов» (в части совершенствования механизма распределения инвестиционных квот добычи водных биологических ресурсов)		+	
№ 75095-8 «О внесении изменений в статью 29.1 Лесного кодекса Российской Федерации» (в части установления особенностей осуществления заготовки древесины государственными бюджетными и автономными учреждениями)	+		

Наименование законопроекта	Замечания		
	учтены	частично учтены	не учтены
№ 11600-8 «О внесении изменения в статью 1 Федерального закона «Об общем числе мировых судей и количестве судебных участков в субъектах Российской Федерации» (об увеличении числа мировых судей)			+
№ 220638-8 «О внесении изменения в статью 6 Федерального закона «О промышленной политике в Российской Федерации»	+		
№ 41152-8 «О внесении изменений в Федеральный закон «О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)» и координации его взаимодействия с Правительством Российской Федерации по вопросам обеспечения финансовой стабильности в Российской Федерации»	+		
№ 70720-8 «О поэтапном погашении обязательств по ипотечным жилищным кредитам (займам) в отношении семей, имеющих детей и о внесении изменений в Федеральный закон «О мерах государственной поддержки семей, имеющих детей, в части погашения обязательств по ипотечным жилищным кредитам (займам) и о внесении изменений в статью 132 Федерального закона «Об актах гражданского состояния»	+		
№ 160027-8 «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации»	+		
№ 1169886-7 «О внесении изменения в статью 5 ¹ Федерального закона «О страховании вкладов в банках Российской Федерации» (в части расширения перечня организаций, чьи денежные средства в банках подлежат страхованию)	+		
№ 67680-8 «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части совершенствования кредитно-денежной политики и регулирования банковского сектора Российской Федерации»	+		
№ 123829-8 «О внесении изменений в статью 9 Федерального закона «О банках и банковской деятельности» и в Закон Российской Федерации «О налоговых органах Российской Федерации» (в части получения кредитными организациями сведений из Единого государственного реестра записей актов гражданского состояния)	+		
№ 946734-7 «О внесении изменений в Федеральный закон «Об информации, информационных технологиях и о защите информации»	+		
№ 68371-8 «О внесении изменений в статью 2 Федерального закона «Об информации, информационных технологиях и о защите информации» и отдельные законодательные акты Российской Федерации»			+
№ 141597-8 «О внесении изменений в Федеральный закон «Об информации, информационных технологиях и о защите информации»			+
№ 211535-8 «О государственной информационной системе «Единая информационная система персональных данных, обеспечивающая обработку, включая сбор и хранение биометрических персональных данных, их проверку и передачу информации о степени их соответствия предоставленным биометрическим персональным данным физического лица»			+
№ 212237-8 «О внесении изменений в Федеральный закон «О почтовой связи» и отдельные законодательные акты Российской Федерации»			+
№ 109642-8 «Об Общественном совете Российской Федерации по телевидению»	+		
№ 146647-8 «О внесении изменений в Федеральный закон «О благотворительной деятельности и добровольчестве (волонтерстве)»	+		
№ 102232-8 «О нематериальном этнокультурном достоянии Российской Федерации»			+
№ 127389-8 «О Фонде пенсионного и социального страхования Российской Федерации»	+		

Наименование законопроекта	Замечания		
	учтены	частично учтены	не учтены
№ 1228722-7 «О внесении изменения в статью 13 Федерального закона «О страховых пенсиях» (о включении периода прохождения военной службы по призыву в страховой стаж в целях назначения страховой пенсии по старости на 24 месяца ранее достижения нормативного пенсионного возраста)	+		
№ 91310-8 «О внесении изменения в статью 6 ² Федерального закона «О государственной социальной помощи»	+		
№ 159675-8 «О внесении изменения в статью 32 Федерального закона «О страховых пенсиях»	+		
№ 65605-8 «О внесении изменений в Федеральный закон «О ветеранах» и Федеральный закон «О страховых пенсиях» в части установления дополнительных социальных гарантий отдельным категориям ветеранов»	+		
№ 71516-8 «Об установлении коэффициента замещения страховой пенсией по старости утраченного заработка в размере минимум 40 процентов в соответствии с Конвенцией № 102 Международной организации труда «О минимальных нормах социального обеспечения», ратифицированной Российской Федерацией»	+		
№ 102249-8 «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части обеспечения государственной гарантии отдельным категориям граждан в сфере обязательного пенсионного и обязательного социального страхования» (в части расширения перечня периодов деятельности, засчитываемых в страховой стаж в целях определения права на досрочную страховую пенсию и определения размеров пособий по обязательному социальному страхованию)	+		
№ 119419-8 «О внесении изменений в Трудовой кодекс Российской Федерации» (в части исключения из состава заработной платы работника, не превышающей минимальный размер оплаты труда, всех видов компенсационных выплат)	+		
№ 155720-8 «О внесении изменений в Федеральный закон «Об обязательном пенсионном страховании в Российской Федерации» в части обеспечения равенства прав граждан при исчислении страховых взносов на обязательное пенсионное страхование»	+		
Всего по законопроектам	34	3	10

Источник: информация Счетной палаты, полученная в рабочем порядке при подготовке к рассмотрению Отчета 2022

То есть деятельность Счетной палаты в части формирования позиций относительно законодательных инициатив (порядка 47 законопроектов) была достаточно интенсивной. В то же время нельзя не учесть, что по десяти из указанных Аудитором законопроектов соответствующие предложения (замечания) не были учтены по мнению главного контрольного органа.

Комитет не имеет возможности оценить причины и последствия таких решений, принятых профильными комитетами Государственной Думы, которые могут быть, например, связаны с недостаточно аргументированной позицией Счетной палаты. В то же время подобные сведения имеют существенное значение для реальной оценки Отчета 2022 в части взаимодействия с Государственной Думой и повышения его (взаимодействия) эффективности в будущих периодах.

V. ВЫВОДЫ ПО РЕЗУЛЬТАТАМ РАБОТЫ СЧЕТНОЙ ПАЛАТЫ В 2022 ГОДУ И ПРЕДЛОЖЕНИЯ ПО ПОВЫШЕНИЮ ЭФФЕКТИВНОСТИ ВЗАИМОДЕЙСТВИЯ С ГОСУДАРСТВЕННОЙ ДУМОЙ В 2023 ГОДУ И ПОСЛЕДУЮЩИХ ПЕРИОДАХ

На основании рассмотренного Отчета 2022, материалов комитетов и комиссий Государственной Думы, отчетности о реализации «Дорожной карты 2022», а также дополнительных сведений, полученных от Счетной палаты, Комитет оценивает работу Счетной палаты в 2022 году как эффективную.

В 2022 году достигнут значительный прогресс по целому ряду направлений работы Счетной палаты, включая формирование ежеквартальных оценок в части системных нарушений и недостатков, оценки хода исполнения бюджетов бюджетной системы Российской Федерации, продолжение совершенствования системы формирования и контроля за выполнением рекомендаций Счетной палаты, проведение актуальных контрольных и экспертно-аналитических мероприятий, участие в «правительственных часах».

При этом, в том числе с учетом изменений в законодательство о Счетной палате, достигнутых итогов реализации «Дорожной карты 2022», изменением внешних и внутренних социально-экономических условий, Комитет считает целесообразным обеспечить дальнейшее развитие взаимодействия Государственной Думы с Аудитором по следующим основным направлениям.

1. Привлечение депутатов Государственной Думы к обсуждению, в том числе на Коллегии Счетной палаты Российской Федерации, стратегических документов Аудитора.

2. Дополнение формы годового отчета Счетной палаты в части данных о реализации контрольных и экспертно-аналитических мероприятий Счетной палаты, включая предложенные к выполнению Государственной Думой, а также сведениями о кадровом, организационном и документационном, научно-методическом, информационно-технологическом обеспечении деятельности Счетной палаты.

3. Совершенствование механизма взаимодействия Комитета и Счетной палаты в части проводимых «правительственных часов» и иных парламентских мероприятий.

4. Продолжение работы по выявлению «системных» нарушений и недостатков и формированию предложений, направленных на их устранение и профилактику.

5. Повышение качества и расширение предмета деятельности представительства Счетной палаты в Государственной Думе.

6. Проработка вопроса о привлечении Счетной палаты к реализации мер парламентского контроля в части подготовки и утверждения нормативных правовых актов Правительства Российской Федерации в соответствии со статьей 6 Федерального закона «О парламентском контроле», поступающих в Счетную палату.

**Свод
предложений и замечаний (заключений) комитетов
и комиссий Государственной Думы по отчету о работе
Счетной палаты Российской Федерации в 2022 году**

В соответствии со статьей 164¹² Регламента Государственной Думы Отчет о работе Счетной палаты в 2022 году (Отчет 2022) подлежит рассмотрению для подготовки предложений и замечаний, включая предложения к проекту постановления Государственной Думы об отчете о работе Счетной палаты Российской Федерации в 2022 году, в течение двух недель.

Согласно решению Совета Государственной Думы соответствующая информация от комитетов и комиссий Государственной Думы была запрошена Комитетом Государственной Думы по контролю в срок до 10 марта 2023 года.

Кроме того, в целях получения наиболее полных и точных данных, позволяющих оценить отдельные вопросы деятельности Счетной палаты в части сфер компетенции и ответственности соответствующих комитетов и комиссий Государственной Думы, к указанному запросу была предложена соответствующая форма.

На установленную дату подготовки проекта заключения Комитета Государственной Думы по контролю по Отчету 2022 (с учетом запланированного заседания Комитета Государственной Думы по контролю 15 марта 2023 года и рассмотрения отчета о работе Счетной палаты Российской Федерации в 2022 году на пленарном заседании Государственной Думы 16 марта 2023 года) были получены ответы от большинства комитетов и комиссий Государственной Думы.

Таблица 1

**Общие сведения о предложениях и замечаниях комитетов
и комиссий Государственной Думы по Отчету 2022 с учетом
запроса Комитета Государственной Думы по контролю**

Комитеты и комиссии Государственной Думы	Кол-во, ед.
Всего	38
в том числе:	
представили ответ	27
<i>из них:</i>	
<i>представили ответ согласно предложенной форме</i>	6
<i>в ответе содержатся предложения и (или) замечания в произвольной форме</i>	8
<i>нет предложений и замечаний</i>	13

Следует отметить, что только 71 % из запрошенных комитетов и комиссий Государственной Думы представили официальные ответы¹. При этом, учитывая, что значительное количество комитетов и комиссий Государственной Думы ограничилось сообщением об отсутствии замечаний и предложений к Отчету 2022, только 14 комитетов и комиссий Государственной Думы (37 % от общего количества) направили содержательную оценку деятельности главного контрольного органа и предложения по повышению эффективности работы Счетной палаты в будущих периодах.

¹ Один из указанных комитетов Государственной Думы представил необходимые сведения только 13 марта 2023 года.

10 комитетов и комиссий Государственной Думы однозначно положительно оценили работу Счетной палаты в 2022 году; прочие либо не представили соответствующей позиции (например, в их число входят ответы об отсутствии предложений и замечаний), либо не выразили ее однозначно.

При этом отдельные комитеты и комиссии Государственной Думы представили достаточно подробные и содержательные позиции как в отношении Отчета 2022, так и по иным вопросам.

Например, в числе замечаний к деятельности Счетной палаты в отчетном году были указаны такие вопросы, как:

1) поступление заключения Счетной палаты на проект федерального бюджета в сроки, не позволяющие подготовить соответствующую позицию комитета (например, Комитет Государственной Думы по вопросам семьи, женщин и детей);

2) отсутствие указаний на то, что существующие проблемы неэффективного управления государственными активами объясняются ограниченностью финансовых и кадровых ресурсов (Комитет Государственной Думы по вопросам собственности, земельным и имущественным отношениям);

3) затруднения в рассмотрении и использовании отчетов Счетной палаты по наиболее значимым вопросам ввиду присвоения им грифа «для служебного использования» (в том числе – Комитет Государственной Думы по охране здоровья и Комитет Государственной Думы по труду, социальной политике и делам ветеранов);

4) отсутствие в Отчете 2022 важных итогов реализации контрольных и экспертно-аналитических мероприятий (Комитет Государственной Думы по труду, социальной политике и делам ветеранов);

5) недостаток конкретных предложений по решению проблемы неисполнения судебных решений по предоставлению жилых помещений детям-сиротам (Комиссия Государственной Думы по обеспечению жилищных прав граждан).

Указанные позиции демонстрируют достаточно внимательное отношение ряда комитетов и комиссий Государственной Думы к отдельным элементам Отчета 2022 и условиям деятельности Счетной палаты в целом.

Более индивидуальный характер, определяемый сферой ответственности и компетенции соответствующих комитетов и комиссий Государственной Думы, выявлен в отношении предложений и инициатив к работе Счетной палаты в будущих периодах, среди которых можно отметить, помимо вопросов достаточно частного характера, также и общие проблемы деятельности Аудитора:

1) сокращение количества материалов, представляемых с грифом «для служебного использования»¹ (в том числе – Комитет Государственной Думы по охране здоровья);

2) проведение анализа эффективности АО «Почта России», в том числе с учетом приобретения полномочий по осуществлению доставки пенсий, выплачиваемых наличными денежными средствами (Комитет Государственной Думы по защите конкуренции);

3) повышение внимания к динамике изменений и сравнительному анализу деятельности компаний в целях оценки роста или снижения эффективности управления государственными активами (Комитет Государственной Думы по вопросам собственности, земельным и имущественным отношениям);

4) заблаговременное представление заключения Счетной палаты по проекту федерального бюджета до даты принятия решения (заключения) профильным комитетом (Комитет Государственной Думы по культуре, Комитет Государственной Думы по вопросам семьи, женщин и детей);

¹ Следует учесть, и это отмечено и в Заключении Комитета Государственной Думы по контролю по отчету о работе Счетной палаты Российской Федерации в 2022 году, что соответствующая позиция «Дорожной карты» 2022 остается не реализованной полностью.

5) продолжение анализа антикризисных мер в сфере закупок, принятых в 2020–2022 годах (Комитет Государственной Думы по защите конкуренции);

6) проведение анализа и оценки эффективности мер государственной поддержки по решению задачи развития непрерывного образования, воспроизводства научных, инженерных и предпринимательских кадров для высокотехнологичных отраслей экономики (Комитет Государственной Думы по науке и высшему образованию);

7) приведение тем (направлений) аудита в соответствие видам экономической деятельности, в том числе закрепленным за комитетами Государственной Думы (Комитет Государственной Думы по энергетике);

8) оценка обеспеченности вводимого жилья объектами социальной и транспортной инфраструктуры и общего состояния строительной отрасли (Комитет Государственной Думы по строительству и жилищно-коммунальному хозяйству);

9) продолжение аудита мер по лекарственному обеспечению граждан лекарственными препаратами и медицинскими изделиями, в том числе в отношении детей с заболеваниями, включенными в перечень жизнеугрожающих и хронически прогрессирующих редких (орфанных) заболеваний (Комитет Государственной Думы по охране здоровья);

10) проведение мероприятий по уточнению сроков выполнения социальных обязательств по обеспечению жильем детей-сирот, граждан, уволенных с военной службы, и приравненных к ним лиц (Комиссия Государственной Думы по обеспечению жилищных прав граждан).

Данные предложения после их конструктивной проработки со Счетной палатой могут быть включены в состав «дорожной карты» по реализации постановления Государственной Думы по отчету о работе Счетной палаты Российской Федерации в 2022 году по аналогии с прошлым годом.

В то же время Комитет считает необходимым отметить, что основная часть предложений в план работы Счетной палаты в 2023 году согласно Регламенту Государственной Думы и принятым решениям Совета Государственной Думы должна была быть представлена в рамках подготовки предложений депутатов, комитетов, фракций Государственной Думы в план работы Аудитора на 2023 год.

Важно указать, что при значительном количестве предложений к конкретным направлениям, проверкам и мероприятиям Счетной палаты, поступивших от комитетов и комиссий Государственной Думы, фактическое использование и даже рассмотрение соответствующих материалов было обеспечено недостаточным образом в 2022 году.

В частности, Счетная палата подтвердила (исходя из имеющейся у нее информации) факты официального рассмотрения комитетами Государственной Думы лишь незначительной части отчетов Аудитора в 2022 году, причем данная величина существенно ниже даже общего количества мероприятий Аудитора, включенных в план его работы на 2022 год по инициативе Государственной Думы.

Важно учесть, что согласно главе 20¹ Регламента Государственной Думы процесс взаимодействия Счетной палаты с комитетами и комиссиями Государственной Думы может реализовываться в том числе в виде рассмотрения информации Счетной палаты о результатах контрольных и экспертно-аналитических мероприятий по предложениям профильных комитетов Государственной Думы или Комитета Государственной Думы по контролю на заседаниях Государственной Думы.

В то же время такой институт использования результатов работы Счетной палаты остается на сегодняшний день недостаточно реализованным и требует развития в системе парламентского контроля и общего повышения эффективности законотворческого процесса в Государственной Думе в будущих периодах.

**Выступление председателя Комитета Государственной Думы
по контролю О. В. Морозова в рамках отчета Счётной палаты
Российской Федерации о работе в 2022 году
16 марта 2023 года**

Уважаемый Вячеслав Викторович, уважаемые участники заседания! В полном соответствии с федеральным законодательством Счётная палата представила свой годовой отчёт в Государственную Думу к 1 марта. Но поскольку сегодня мы с вами уже утвердили дату запланированного ежегодного отчёта Правительства Российской Федерации, а требования нашего Регламента таковы, что отчёт главного аудитора должен предшествовать отчёту Правительства Российской Федерации, вся работа по подготовке отчёта Счётной палаты сжалась до менее чем двух недель. И я хочу отметить, что тем не менее все фракции, все комитеты Государственной Думы встретились с руководством Счётной палаты, с аудиторами и дали свои замечания и предложения по отчёту. Вчера состоялось заседание нашего Комитета, на котором мы утвердили объёмное заключение (вы все можете ознакомиться с его текстом, текст размещён на сайте нашего Комитета), и отмечу, что на заседании Комитета присутствовали представители всех фракций и ряда комитетов, а также практически весь состав руководства Счётной палаты, как в том числе и сегодня. Таким образом, мы теперь имеем возможность обсуждать конституционный отчёт исполнительной власти, зная замечания главного аудитора по принципиальным вопросам развития страны за минувший год.

Наши оценки работы Счётной палаты таковы.

Первое. Во исполнение постановления Государственной Думы все контрольные действия в отношении Счётной палаты выстроены на основе согласованного плана мероприятий, которые мы для себя называем «дорожной картой». Этот формат совместной работы мы уже практикуем второй год, и он доказал свою эффективность. В течение отчётного периода мы несколько раз подводим промежуточную оценку согласованных мероприятий, вносим необходимые коррективы. По сути дела, обсуждаемый сегодня результат работы Счётной палаты – это наш общий результат, причём главное в этой оценке – это повышение эффективности деятельности Счётной палаты, о чём, на мой взгляд, достаточно убедительно говорила в своём докладе Галина Сергеевна.

Второе. В 2022 году Счётная палата фактически сформировала новые подходы к учёту, оценкам и рекомендуемым решениям в отношении так называемых системных нарушений, то есть повторяющихся из года в год. Мы с вами очень часто говорим в этом зале о том, что отдельные объекты ФАИП вовремя не вводятся, закупки делаются с нарушениями, требования бюджета не всегда выполняются. Теперь сформирована методология, внесены изменения в стандарты аудита, позволяющие в каждом отчёте Счётной палаты не только видеть собственно недостатки в действиях проверяемого, что делалось и прежде, теперь отчёты аудитора позволяют понять, как избежать этих нарушений и недостатков в будущем, какими рекомендациями Счётной палаты следует воспользоваться, чтобы кардинально изменить ситуацию. Общие статистические итоги работы Счётной палаты таковы: завершено 338 экспертно-аналитических и контрольных мероприятий, то есть почти каждый день в Государственную Думу поступают отчёты Счётной палаты о текущей работе. И в этой связи обращаюсь к комитетам Государственной Думы с призывом активнее использовать эти материалы в своей работе.

Третье. Аудитор серьёзно изменил ту часть своей работы, которая касается не столько общего количества выявленных нарушений, сколько их профилактики

и снижения их негативного воздействия на экономику страны. Не в последнюю очередь именно этим можно объяснить тот факт, что в сравнении с предыдущим годом в отчётный период общее число выявленных нарушений незначительно выросло (эту диаграмму показывала Галина Сергеевна), однако только 17 процентов из них носили финансовый характер, соответственно сумма недостатков и нарушений, выраженная в рублях, сократилась почти вдвое – с 1,5 триллиона рублей в 2021 году до 885 миллиардов в минувшем.

Четвёртое. Для Государственной Думы исключительно важной является проблема с реализацией её инициатив и предложений, интегрированных в план работы Счётной палаты. Счётная палата откликается практически на все наши предложения, обращаю ваше внимание на это. Отмечу, что на этапе формирования нашего заказа для постановки в план работы Счётной палаты наблюдается определённый ажиотаж: много предложений, требований скорейших проверок, разных по масштабу и глубине. Пришлось даже отрегулировать этот процесс таким образом, чтобы все предложения комитетов предварительно обсуждались с аудиторами Счётной палаты, были исполнимыми и не носили узковедомственного или местечкового характера. Но по итогам прошедшего периода мы увидели тревожную картину: из 39 отчётов по мероприятиям – Галина Сергеевна называла 53, но там есть дублирование по ряду комитетов, а вот таких цельных 39 выполнено по предложениям наших комитетов – аудитор подтвердил только три отчёта, которые были официально рассмотрены на заседаниях комитетов. Допускаем – и, скорее всего, так и есть, – что в реальной практике поручения Государственной Думы, выполненные Счётной палатой, находят ту или иную форму оценки и реакции комитетов, но странно, согласитесь, если исполнитель не знает об этой оценке и не участвует в обсуждении результатов своей работы. Поэтому будет правильным рекомендовать комитетам в обязательном порядке обсуждать на своих заседаниях результаты рассмотрения их же собственных поручений Счётной палате с учётом замечаний, которые они делают, и с приглашением профильного аудитора. Это же касается заключений Счётной палаты по рассматриваемым законопроектам. У нас не укоренилась практика системной работы с этими заключениями, не принято даже упоминать, что такие заключения поступили в комитеты и были в той или иной форме учтены, хотя это точно не повредило бы качеству нашей законодательной работы.

Пятое. Мы серьёзно поменяли технологию и порядок подготовки «правительственных часов». Важнейшие вопросы и материалы, представленные аудитором, предварительно обсуждаются на совместных заседаниях профильного и нашего комитетов, готовится заключение Счётной палаты по обсуждаемой теме, которое доводится до депутатов. Полагаем, это важный инструмент объективной оценки работы соответствующего ведомства.

Шестое. Как и в прошлом году, мы предлагаем в проекте постановления палаты сформулировать порученческий пункт, касающийся подготовки плана нашей совместной работы на год. Все конкретные предложения фракций и комитетов мы погрузим в этот план и возьмём его под строгий парламентский контроль.

Уважаемые коллеги, Комитет Государственной Думы по контролю даёт в целом положительную оценку работы Счётной палаты и предлагает совершенствовать её в духе тех предложений, которые изложены в заключении нашего Комитета и которые прозвучат в ходе сегодняшнего обсуждения. Надеемся на вашу поддержку.

Спасибо за внимание.

План мероприятий («дорожная карта»)
Комитета Государственной Думы по контролю и Счетной палаты Российской Федерации
по реализации постановления Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации
от 16.03.2023 г. № 3308-8 ГД «Об отчете о работе Счетной палаты Российской Федерации в 2022 году»

Основные положения Плана мероприятий («дорожной карты»)	Мероприятие	Исполнитель	Ожидаемый результат	Сроки реализации
1. Совершенствование формата и состава, порядка рассмотрения в Государственной Думе ежегодного отчета о работе Счетной палаты	1.1. Включение в состав ежегодного отчета о работе Счетной палаты общих сведений о кадровом, организационном и документационном, научно-методическом информационно-технологическом обеспечении деятельности Счетной палаты. 1.2. Организация учета реализации мероприятий плана работы Счетной палаты, выполненных по предложениям Государственной Думы 1.3. Отражение в составе ежегодного отчета о работе Счетной палаты планируемых мероприятий на среднесрочный период и результатов их реализации в отчетном году	Счетная палата, Комитет	Повышение информативности ежегодного отчета о работе Счетной палаты, работы над проектом федерального бюджета на очередной финансовый год и плановый период и отчетом об его исполнении, обеспечение условий для оценки эффективности работы Счетной палаты	Ноябрь 2023
		Комитет, Счетная палата	Систематизация результатов мероприятий, проведенных Счетной палатой по инициативе Государственной Думы	Октябрь 2023
		Счетная палата, Комитет	Оценка среднесрочных направлений и результатов работы Счетной палаты, учет основных изменений в подходах к работе Счетной палаты в законотворческой деятельности	Декабрь 2023
	1.4. Внесение изменений в Регламент Государственной Думы в части рассмотрения ежегодной отчетности о работе Счетной палаты в рамках целого пленарного заседания	Комитет, Счетная палата	Реализация парламентского контроля в части оценки результатов реализации Счетной палатой предложений Государственной Думы и их использования в работе Государственной Думы; повышение уровня компетенции Государственной Думы при подготовке к рассмотрению годового отчета о работе Правительства Российской Федерации	Июнь 2023
2. Инвентаризация взаимных обязательств Государственной Думы и Счетной палаты	2.1. Организация учета и контроля актуальности рекомендаций и предложений Государственной Думы, устанавливаемых в постановлениях Государственной Думы	Комитет, Счетная палата	Сокращение неактуальных, избыточных предложений, рекомендаций и поручений Государственной Думы Счетной палате при организации контроля за выполнением приоритетных позиций Государственной Думы	Октябрь 2023

Основные положения Плана мероприятий («дорожной карты»)	Мероприятие	Исполнитель	Ожидаемый результат	Сроки реализации
	2.2. Повышение практической востребованности отчетов Счетной палаты в работе Государственной Думы	Комитет, Счетная палата	Обеспечение регулярного рассмотрения отчетов Счетной палаты профильными комитетами (комиссиями) Государственной Думы	Сентябрь 2023
	2.3. Оценка состава, совершенствование подходов к подготовке, контролю за реализацией (выполнением) рекомендаций (предложений) Счетной палаты	Комитет, Счетная палата	Оптимизация и приоритизация рекомендаций, усиление совместного контроля Государственной Думы и Счетной палаты за реализацией рекомендаций федеральными органами исполнительной власти и иными органами и организациями	Ноябрь 2023
	2.4. Обеспечение учета позиций Счетной палаты в отношении законопроектов (как в форме заключений, так и предложений к изменению указанных законопроектов)	Комитет, Счетная палата	Гарантирование необходимого уровня публичности позиции Счетной палаты в отношении соответствующей законодательной инициативы в рамках ее рассмотрения в Государственной Думе	Декабрь 2023
3. Совершенствование прозрачности и достоверности информационного взаимодействия Счетной палаты и Государственной Думы	3.1. Совершенствование работы представительства Счетной палаты в Государственной Думе, в том числе в форме организации компетентного источника данных об оперативных мероприятиях и «банка данных» об основных результатах работы Счетной палаты	Счетная палата, Комитет	Обеспечение оперативного доступа Государственной Думы к планам и результатам работы Счетной палаты, в том числе в рамках компетенции отдельных комитетов Государственной Думы	Октябрь 2023
	3.2. Совершенствование основных подходов в отношении прозрачности деятельности Счетной палаты, в том числе в отношении регламентации присвоения или практического использования ограничений в рамках присвоения пометки «для служебного пользования»	Счетная палата, Комитет	Корректировка подходов к определению перечня и состава материалов Счетной палаты, возможность использования которых ограничена, в том числе в виде обособления «открытой» и иной частей соответствующих данных	Ноябрь 2023
	3.3. Актуализация форм и оптимизация порядка представления отчетности Счетной палаты в отношении нарушений и недостатков системного характера	Счетная палата, Комитет	Повышение информативности и практической ценности данных Счетной палаты о нарушениях и недостатках системного характера	Июль 2023
	3.4. Обеспечение публикации на официальном сайте Счетной палаты в информационно-телекоммуникационной сети Интернет заключений Счетной палаты на проекты федеральных законов, находящихся на рассмотрении в Государственной Думе	Счетная палата, Комитет	Обеспечение мониторинга предложений и замечаний Счетной палаты на проекты федеральных законов с целью их возможного учета в рамках работы над законопроектами	Сентябрь 2023

Основные положения Плана мероприятий («дорожной карты»)	Мероприятие	Исполнитель	Ожидаемый результат	Сроки реализации
	3.5. Продолжение работы по ежеквартальному представлению Государственной Думе информации о недостатках и нарушениях, выявленных Счетной палатой в ходе проведения контрольных мероприятий, при выполнении объектов аудита (контроля) рекомендаций, представлений и предписаний Счетной палаты, а также информации о мерах, принятых в отношении объектов аудита (контроля), их должностных лиц	Счетная палата, Комитет	Повышение информативности соответствующей отчетности Счетной палаты; повышение публичности и обязательности учета ключевых результатов работы Счетной палаты	Ежеквартально, в срок до 20-го числа месяца, следующего за отчетным периодом
4. Формирование условий для профилактики нарушений и недостатков системного характера, в том числе в отношении документов стратегического планирования	4.1. Обобщение основных предложений и рекомендаций Счетной палаты, направленных на предотвращение нарушений и недостатков системного характера, в том числе в форме основных предложений по совершенствованию законодательства и их рассмотрению в рамках парламентских процедур (слушаний, «круглых столов»)	Комитет, Счетная палата	Формирование условий для выработки системных позиций, подлежащих учету, как в рамках общей законодательной деятельности Государственной Думы, так и при реализации отдельных мероприятий и процедур парламентского контроля, включая «правительственные часы»	Декабрь 2023
	4.2. Развитие методологии аудита эффективности в целях осуществления аудита (контроля) за использованием федеральных и иных ресурсов для достижения запланированных целей и решения поставленных социально-экономических задач развития Российской Федерации	Счетная палата, Комитет	Совершенствование методологии аудита эффективности, в том числе в отношении нарушений и недостатков системного характера	Декабрь 2023
	4.3. Организация учета результатов практического использования материалов Счетной палаты по профилактике нарушений системного характера, в том числе в отношении документов стратегического планирования, в Государственной Думе	Комитет, Счетная палата	Обобщение предложений по внесению изменений в нормативные правовые акты Российской Федерации, направленные на профилактику и преодоление (устранение) нарушений и недостатков системного характера	Декабрь 2023
	4.4. Формирование системы парламентского контроля за профилактикой и преодолением (устранением) нарушений и недостатков системного характера	Комитет, Счетная палата	Обсуждение результатов профилактики и преодоления основных нарушений и недостатков системного характера при проведении «правительственных часов» и иных мероприятий	Декабрь 2023

Основные положения Плана мероприятий («дорожной карты»)	Мероприятие	Исполнитель	Ожидаемый результат	Сроки реализации
5. Реализация полномочий Государственной Думы в части документов стратегического планирования, в том числе в виде государственных программ Российской Федерации	<p>5.1. Уточнение порядка и условий рассмотрения материалов Счетной палаты (результатов проведения экспертизы проектов государственных программ Российской Федерации, оценки эффективности реализации государственных программ Российской Федерации и др.) в комитетах (комиссиях) Государственной Думы.</p> <p>5.2. Выработка предложений по повышению практической ценности результатов рассмотрения ответственными комитетами (комиссиями) Государственной Думы позиций (предложений, замечаний, оценки итогов реализации) Счетной палаты Российской Федерации в отношении государственных программ Российской Федерации и иных документов стратегического развития Российской Федерации.</p>	<p>Комитет, Счетная палата</p> <p>Комитет, Счетная палата</p>	<p>Обеспечение последовательности (очередности) рассмотрения материалов ответственных исполнителей государственных программ Российской Федерации и Счетной палаты.</p> <p>Повышение обоснованности и эффективности участия комитетов (комиссий) Государственной Думы в бюджетном процессе; создание условий для выработки комитетами (комиссиями) Государственной Думы позиции с учетом результатов работы Счетной палаты Российской Федерации.</p>	<p>Сентябрь 2023</p> <p>Ноябрь 2023</p>
6. Повышение эффективности взаимодействия Счетной палаты и Государственной Думы	<p>6.1. Определение порядка представления материалов (и докладов) Счетной палаты в рамках проведения «правительственных часов» в Государственной Думе</p> <p>6.2. Привлечение Счетной палаты к реализации мер парламентского контроля в части подготовки и утверждения нормативных правовых актов Правительства Российской Федерации в соответствии со статьей 6 Федерального закона «О парламентском контроле», поступающих в Счетную палату</p>	<p>Комитет, Счетная палата</p> <p>Комитет, Счетная палата</p>	<p>Сокращение избыточного документооборота, повышение доступности результатов работы Счетной палаты, непосредственно касающихся тем проводимых «правительственных часов»</p> <p>Направление Счетной палатой в Комитет Государственной Думы по контролю копий заключений Счетной палаты на проекты постановлений Правительства Российской Федерации, поступившие в Счетную палату, разработанные в целях реализации федеральных законов (за исключением проектов постановлений Правительства Российской Федерации, разработанного в целях реализации федерального закона о бюджете на очередной год и плановый период)</p>	<p>Июнь 2023</p> <p>Сентябрь 2023 (далее – ежеквартально)</p>

Основные положения Плана мероприятий («дорожной карты»)	Мероприятие	Исполнитель	Ожидаемый результат	Сроки реализации
	6.3. Организация рассмотрения приоритетных рекомендаций Счетной палаты в рамках парламентских процедур (слушаний, круглых столов) в части внесения изменений в законодательство Российской Федерации	Комитет, Счетная палата	Учет обоснованных предложений Счетной палаты, сформированных по итогам оценки правоприменительной практики, реализации контрольных и экспертно-аналитических мероприятий, при работе над проектами федеральных законов (разработке законодательных инициатив)	Ноябрь 2023
7. Отдельные мероприятия	7.1. Организация в пределах своей компетенции работы по контролю за выполнением положений Послания Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации от 21 февраля 2023 года	Счетная палата, Комитет	Минимизация рисков неэффективного выполнения положений Послания Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации от 21 февраля 2023 года	Декабрь 2023
	7.2. Подготовка аналитической информации по АО «Почта России»	Счетная палата, Комитет	Подготовка аналитической справки с оценкой планов развития и результатов деятельности АО «Почта России», в том числе для их учета в законодательной деятельности	Декабрь 2023
	7.3. Выработка предложений по оценке уровня обеспеченности кадрами (в том числе по отдельным отраслям, видам экономической деятельности)	Комитет, Счетная палата	Использование информации об уровне обеспеченности кадрами при подготовке и проведении «правительственных часов» с целью выработки практических рекомендаций	Октябрь 2023
	7.4. Проведение оценки хода и результатов реализации мероприятий по оздоровлению реки Волги	Счетная палата, Комитет	Выявление основных проблем и путей их решения в части реализации федерального проекта «Оздоровление Волги»	Май-декабрь 2023

ЭКСПЕРТНОЕ МНЕНИЕ

Этой весной Комитет по контролю провел круглый стол, чтобы выработать подходы к совершенствованию институтов и механизмов парламентского контроля.

Закон о парламентском контроле нуждается в доработке, в том числе с учётом рекомендаций науки.

Мы пригласили ведущих специалистов в сфере права к диалогу на площадке Государственной Думы. Обсуждение получилось очень профессиональным, ярким и открытым. Это свидетельствует о том, что у нас с представителями науки идет содержательный диалог, очень полезный для законодательного процесса.

В «Бюллетене парламентского контроля» мы публикуем самые яркие высказывания экспертов нашего круглого стола. Расширенный вариант в полном объеме вы сможете найти на нашем сайте (<http://komitetcontrol.duma.gov.ru>).



С уважением,
председатель Комитета по контролю
Олег Викторович Морозов

Этот «круглый стол» являлся совместным мероприятием нашего университета и Государственной Думы.

О Плехановском университете. Исторически нашими областями исследований были экономика, менеджмент, управление, торговое дело. В настоящее время мы перестроили свою структуру и имеем очень широкий список направлений. У нас 10 высших школ – это Высшая школа экономики, Высшая школа финансов, Высшая школа менеджмента, Высшая школа «Новые технологии», Высшая школа кибертехнологий, математики и статистики, Высшая школа публичной политики, Высшая школа социально-гуманитарных исследований, а также Высшая школа права, в рамках которой обучаются студенты по юридическим направлениям.

Высшая школа права у нас объединяет около тысячи студентов, это студенты бакалавриата, магистратуры. В этом году мы набрали 40 человек на специалитет, на новую программу «Правовое обеспечение национальной безопасности». Сейчас эти студенты присутствуют в аудитории и подключены к нашему мероприятию.

Уверен, что совместные усилия представителей академического сообщества, парламентариев, представителей органов власти приведут к лучшему пониманию направлений совершенствования парламентского контроля. А представленные результаты и выводы найдут отражение и в законодательстве нашей страны, и в контрольной деятельности Государственной Думы.



Проректор Российского экономического
университета имени Г. В. Плеханова,
доктор экономических наук, профессор
Виталий Минашкин

**Материалы по итогам круглого стола на тему
«Развитие институтов и механизмов парламентского контроля
в современной России: состояние и новые перспективы»**

**«О перспективах развития механизмов
парламентского контроля в современной России»**

Изотова Галина Сергеевна,

и. о. Председателя Счетной палаты Российской Федерации

В 2023 году расходы бюджета составили более 29 триллионов рублей, сумма беспрецедентная, с огромным ростом. Только за первый квартал расходы достигли нескольких триллионов. По сравнению с аналогичными показателями 2022 года имеет место увеличение более чем на 50 %. И при таких существенных изменениях, конечно, требуется поиск новых путей и методов для развития и усиления парламентского контроля в целях повышения подотчётности Правительства Российской Федерации.

Сейчас Счётная палата не только смотрит, как выполняются госпрограммы, но еще и анализирует конкретные показатели их выполнения. Учитывается, насколько полно принятые показатели отражают ту или иную задачу, которая ставится в рамках государственной программы. Результаты такого анализа доводятся до Правительства Российской Федерации, которое затем по ряду государственных программ меняет легко достижимые показатели на более реальные.

Важнейшим аспектом эффективного осуществления контроля является, конечно, подотчётность. Именно подотчётность Правительства Российской Федерации открывает возможности палатам парламента контролировать достижения национальных целей развития, тем самым помогая всей системе государственного управления развивать нашу страну, удовлетворять нужды граждан.

Сегодня Счётная палата – это серьёзный аналитический центр: материалы, подходы, предлагаемые решения действительно востребованы профессиональным сообществом, экспертным сообществом. Счётная палата имеет свой экспертный совет. Сейчас принято решение актуализировать его состав. Очень важно, чтобы упомянутые материалы изучались научным сообществом. Именно на основе такой работы возможно сформировать предложения, сделать глубокие выводы, проанализировать управленческие решения. Важно, чтобы эти материалы использовались для изменения действующей нормативно-правовой базы, конкретно – законодательства. Это позволит повысить уровень парламентского контроля и подотчётности органов власти.

Будучи органом парламентского контроля, Счетная палата готова к выполнению любых задач, решение которых направлено на достижение важнейших целей развития общества и государства.

«Парламентаризм и парламентский контроль»

Савенков Александр Николаевич,

*директор Института государства и права Российской академии наук,
член-корреспондент РАН, доктор юридических наук, профессор*

117 лет назад в России появился парламент. Это не значит, что именно тогда всё и начиналось. Значительно раньше наши российские ученые исследовали теоретические основы, зарубежный опыт парламентаризма, парламентского контроля.

Цель парламентского контроля заключается не только в проверке законности деятельности органов, организаций и должностных лиц, но и в определении целесообразности их действий по исполнению закона.

Способы реагирования в рамках парламентского контроля отличны от реагирования органов исполнительной власти, они не содержат мер принуждения. (Та же особенность сегодня трагически проявилась в сфере международного права, которое на сегодняшний день помято и раздавлено.) Мы должны сейчас написать новое международное право. Причем не воссоздать, а именно создать новое международное право с учётом новых реалий.

Внесение изменений в Конституцию Российской Федерации в 2020 году, появление специальной 103¹ статьи вписываются в рамки мировых тенденций. Так существует, в общем-то, везде. Впервые в 2020 году руководство страны встало на позицию парламента. Во всех остальных случаях решения принимались в пользу исполнительной власти.

Парламентский контроль должен стать эффективным институтом, который помогает сплочению общества и оперативному решению насущных проблем. Данный институт должен достичь единства и системности внутри себя. Должна быть четкая градация ответственности политических партий, комитетов Государственной Думы, депутатов за общее дело.

Необходим закон о законах, который позволит устранить неоправданную многочисленность и известную неупорядоченность в данной сфере. В этой связи риторическим является вопрос о возможности презумпции знания законов (даже для профессионалов!) при таком объёме законодательства.

В правовом регулировании данной области особую роль сыграют институты фундаментальной науки, имеющие соответствующий потенциал. Примером тому является Институт государства и права. Институт играл ключевую роль при принятии законов в советский период. Ни один закон не подписывался без визы этого научного учреждения.

Необходимо отметить, что Комитет Государственной Думы по контролю (восьмой созыв), которому поручена одна из важнейших парламентских функций, состоялся. Для дальнейшего совершенствования этой актуальной работы необходимо рационально разделить контрольные полномочия между основными акторами. Целесообразно четко определить обязанности в этой области Счётной палаты, комитетов Государственной Думы, Комитета по контролю, депутатов. Для чего? Для того чтобы не породить неупорядоченный бесконечный массив обращений по самым разным вопросам и не затрачивать значительные усилия для установления их истинных мотивов и сути затрагиваемых вопросов.

И ещё один вопрос о парламентских расследованиях. Автору пришлось участвовать в этих мероприятиях. Анализ таковых убеждает: необходимо возродить широкую научную дискуссию по данному направлению. Необходимо обсудить суть, возможности и характер применения указанного института. Дело в том, что парламентское расследование далеко не всегда помогает процессу, когда расследуются какие-то серьезные вещи. Кроме того, многое зависит от личности, возглавляющей соответствующую комиссию, от компетенции этого лица, глубины понимания им сути проблемы и вопросов российской государственности. Ещё один фактор – обеспечение независимости следствия.

Безусловно, парламентское расследование как форма парламентского контроля имеет право на существование. Она должна использоваться. Именно тогда, когда другие возможности не работают, должен включаться этот механизм, помогая найти системное решение сложнейшей проблеме. Его широкое применение на постоянной основе по самым различным поводам (в том числе второстепенным), как, например, принято в Соединенных Штатах Америки или в Великобритании, когда парламентские расследования в том числе ведут комитеты, я думаю, это не наш путь.

«Современное состояние и перспективы развития парламентского контроля в Российской Федерации»

Авакьян Сурен Адibeкович,

*заведующий кафедрой конституционного и муниципального права
МГУ им. М. В. Ломоносова, доктор юридических наук, профессор,
заслуженный деятель науки Российской Федерации*

Парламентский контроль – это естественная функция парламента, без нее никак нельзя. Но возникает один интересный момент. В Конституции нет понятия конституционно-правовой ответственности. При этом неоднократно отмечалось, что парламентский контроль должен сопровождаться мерами конституционно-правовой ответственности. В решениях Конституционного Суда Российской Федерации используется понятие конституционно-правовой ответственности. Значит, для Суда это естественно и такое понятие имеет право на существование. Иными словами, тут есть моменты, которые заслуживают внимания.

Очень важно отметить следующее обстоятельство, важное с точки зрения парламентского контроля. Необходимо учитывать, что парламентарии появляются в том числе и для того, чтобы представлять и самих себя тоже. Это обстоятельство, что ты чей-то представитель, не должно мешать тому, что если ты попал в парламент, ты являешься и представителем самого себя. Вот это обстоятельство очень существенно на сегодня. Речь идет о частном финансировании. Представляется, что пока будет существовать частное финансирование выборов, у нас неизбежна коррупция. Возникает опасная последовательность: взаимоотношения парламента с главой государства, с исполнительной властью, с населением. А дальше? С лоббистами. А дальше?

И как быть с этими самыми лоббистами? Мы имеем небольшую литературу по лоббизму, смотрим на опыт других стран, где существуют лоббисты. Откуда появляются лоббисты? С одной стороны, из интересов, есть некие частные интересы, их надо представлять. Значит, это отражается на содержании деятельности парламента и, естественно, это отражается на парламентском контроле.

Создан институт парламентского расследования. Кто в нем участвует? Единая комиссия, половина которой представлена Государственной Думой, половина – Советом Федерации. Загвоздка заключается в следующем. Если одна половина захотела, то и другая половина будет работать. А если она сказала: мы не будем, – то и вопрос снимается сам по себе. Первоначальный вариант проекта закона о парламентском контроле представлял собой целостное явление. Предлагалась определенная последовательность. Разработчики первоначальной версии учитывали вопросы: какие группы должны быть внутри каждой палаты? Будут ли они создаваться по конкретному поводу? Предполагалось, что комиссия для проведения парламентского расследования будет создаваться палатой. По итогам выполненной работы комиссия должна доложить ее результаты палате. Далее палата должна принять соответствующее решение.

Стоит вернуться к тому, чтобы сделать парламентское расследование функцией конкретной палаты, которая ставит в известность вторую палату о предстоящей работе. В дальнейшем палата, получившая информацию о проведении парламентского расследования, может принять решение (при необходимости) о совещательном участии, подключиться к работе или не участвовать в ней. Причем организатором такой работы может выступать Комитет по контролю.

Необходимо распространить с действующим федеральным законом «О парламентском контроле», воздав ему должное. Этот закон крайне сложно применять. Его время ушло. Он должен уйти в историю.

Надо разрабатывать новый закон «О парламентском контроле». Причем он не должен механически вместить весь массив положений Регламента Государственной Думы и других законов. Новый закон должен стать действенным инструментом

для эффективного осуществления парламентского контроля. И самое важное, такой закон должен быть применимым. Поэтому здесь есть основания для совершенствования, и если наука в какой-то мере может этому способствовать, мы готовы это сделать.

Парламентский контроль в условиях российской модели разделения властей

Гришин Николай Владимирович,
*профессор Санкт-Петербургского государственного университета,
доктор политических наук, профессор*

Хотелось бы поделиться некоторыми опасениями, предположениями о переживаемых сейчас институциональных трансформациях.

Ни для кого не секрет, что в истории постсоветской России в 90-е годы влияние внешнего фактора, фактора трансплантации институтов было колоссальным. Многие наши институты возникли не столько в результате нашего самостоятельного практического развития страны в то время и не столько в результате предложений наших экспертов и учёных, сколько в результате подобного рода влияния и стремления следовать зарубежным образцам.

Сейчас этот фактор ослабевает. Есть повод задуматься, как это может отразиться на организации института в целом, на развитии принципа разделения властей и на том, какие могут произойти трансформации относительно парламентского контроля.

Если мы попытаемся рассмотреть, как принципы разделения властей влияют на институт парламентского контроля, то здесь можно предположить наличие следующей закономерности, сформулировать следующую гипотезу. Контролирующие функции парламента наиболее сильно выражены в той модели принципа разделения властей, где взаимодействие ветвей власти рассматривается в рамках парадигмы конфликта, то есть там, где ветви власти противопоставляются друг другу, находятся в состоянии соперничества, и где отсутствует единый центр государства, не участвующий в этом противоборстве ветвей власти. Такая модель характерна, прежде всего, для западных стран.

Модель государственного устройства во многом определяется конкретным видением принципа разделения властей. Российская модель закладывает очень важную идею о том, что глава государства возвышается над ветвями власти, он их объединяет, и тем самым феномен конфликта, конфликт взаимоотношений с реальной властью существенно ослабевает.

Можно предположить, что в России как в теории, так и на практике идет разработка особого государственного контроля, который рассматривается в недрах этих ветвей власти.

Идея контрольной ветви власти имеет у нас очень много сторонников. Вероятно, наибольшее влияние на эту идею у нас оказал покойный Вениамин Чиркин, который и в 90-е годы фиксировал, что идет отпочковывание новой ветви власти – контрольной. Сторонники такой трактовки: Валерий Андриянов – представитель Байкальского университета, Наталья Ноздрина, Сергей Денисов и др. Эта же идея, в общем-то, выражалась и в экспертных работах, которые проходили в нулевые годы, с участием Сергея Степашина. Институционализация государственного контроля в условиях ослабления влияния Запада может происходить, скорее, в этом направлении.

Итак, если верно предположение, что модель ветвей власти, при которой существуют отдельные институты, обеспечивающие единство государства, существуют отдельные сильные контрольные инстанции в недрах этой власти, подобного

рода практика ослабляет парламентский контроль, можно рассмотреть вероятность ослабления института парламентского контроля в России.

Но, как показывает практика, жизнь гораздо сложнее. Да, мы наблюдаем ситуацию 2020 года, которая стала настоящей революцией относительно положения парламента в системе разделения властей и появления у него новых очень важных конкретных контрольных полномочий. И прежде всего, конечно же, такое историческое событие, как предоставление парламенту возможности участвовать в назначении министров, то есть радикальное расширение кадрового контроля над исполнительной ветвью власти.

Таким образом, мы сейчас находимся на определенном историческом перепутье. У нас есть перспективы укрепления внепарламентских форм государственного контроля, тех форм, которые не относятся к трем классическим ветвям власти. При этом очевидна определенная политическая воля, направленная на укрепление парламентского контроля.

Парламентский контроль в контексте обеспечения независимости сенатора Российской Федерации и депутата Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации

Колосова Нина Михайловна,
*главный научный сотрудник отдела конституционного права
Института законодательства и сравнительного правоведения
при Правительстве Российской Федерации,
доктор юридических наук, профессор*

Правовой статус парламента и его членов следует признать составляющей института парламентского контроля.

С учетом внесенных изменений в Конституцию Российской Федерации Законом Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации от 14.03.2020 г. № 1-ФКЗ «О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти» (далее – Закон о поправке) можно констатировать разновекторность развития института парламентского контроля.

Изменение роли парламента нашло отражение в развитии требований к сенатору и депутату Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации – наличие гражданства Российской Федерации, достижение возраста 30 лет, безупречная репутация, постоянное проживание в Российской Федерации, отсутствие гражданства или подданства иностранного государства (либо вида на жительство или иного документа, подтверждающего право на постоянное проживание гражданина Российской Федерации на территории иностранного государства).

Одной из отличительных особенностей конституционной ответственности депутата и сенатора следует признать расширение оснований прекращения их полномочий.

Следует обратить внимание на возможность возникновения дополнительных рисков при обеспечении конституционного принципа народовластия при дальнейшем усилении юридической и соответственно конституционной ответственности сенатора и депутата.

Режим конституционной законности начинается с наличия в законодательстве четких процедурных норм. Порой неопределенный характер формулировок оснований прекращения полномочий парламентария может привести к ошибочному решению о прекращении их полномочий. Исходя из этого целесообразно скорректировать процедуры, включая судебные, позволяющие своевременно исправить

ошибочные решения. Следует признать, что механизм досрочного прекращения в форме лишения полномочий депутата не в связи с совершенным им правонарушением в Федеральном законе «О статусе сенатора и статусе депутата Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» (далее – Федеральный закон) не отражен в полном объеме. Такого рода пробелы не должны моделировать ситуацию, при которой депутат Государственной Думы может быть лишен полномочий в силу его активной деятельности при осуществлении им парламентского контроля. Поэтому следует в первую очередь более четко регламентировать механизм и основания прекращения полномочий парламентария.

Необходимо гарантировать свободу парламентария от любых неправомерных действий, а также противодействовать незаконным способам воздействия на них. Особенно важно исключить возможность использовать законодательно закрепленные основания приращения полномочий сенатора и депутата как инструмент давления на них при конфликте интересов в процессе осуществлении парламентского контроля.

Конституционная реформа 2020 года, несмотря на разновекторность развития парламентского контроля, основана на устойчивости развития Федерального Собрания Российской Федерации. При этом создаются предпосылки для решения новых задач в условиях современных вызовов и угроз как внутри страны, так и на мировом уровне. Однако стремительное развитие института конституционной ответственности сенатора и депутата в направлении расширения перечня оснований прекращения их полномочий создает дополнительные риски для эффективного осуществления парламентского контроля.

Мониторинг реализации и приоритетные направления модернизации парламентского контроля в современной России

Заметина Тамара Владимировна,

*ФГБОУ ВО «Саратовская государственная юридическая академия»,
профессор кафедры конституционного права имени профессора И. Е. Фарбера,
доктор юридических наук, профессор*

В юридической науке продолжают дискуссии по поводу природы парламентского контроля, его значения, системы, форм, субъектов и т. д. В вопросах юридической природы парламентского контроля ученые определяют его как вид государственного контроля, разновидность федерального государственного контроля, важнейший институт парламентского права, государственно-властную деятельность, объясняют необходимость его функционирования постоянными социально-экономическими преобразованиями, проводимыми в государстве, обосновывают важность развития регионального парламентского контроля.

Конституционная природа парламентского контроля носит властный характер, будучи разновидностью государственного контроля, он одновременно выполняет социальные функции. Конституционно-правовые отношения по поводу парламентского контроля представляют собой возникающие на основе норм Конституции и законодательства отношения между субъектами парламентского контроля и подконтрольными органами государственной власти и должностными лицами, иными указанными в законе субъектами.

Необходимо отметить существование в доктринальных источниках позиции об отнесении к формам парламентского контроля деятельности парламентских органов (Счетная палата) и должностных лиц (Уполномоченный по правам человека), которые базовым законом о парламентском контроле не отнесены непосредственно к его формам.

С момента принятия поправок к Конституции России были реализованы различные формы парламентского контроля, в том числе связанные с формированием органов государственной власти; заслушиванием отчетов должностных лиц; заслушиванием ежегодных отчетов Правительства Российской Федерации; «правительственные часы»; парламентские слушания; направление депутатских и парламентских запросов; проведение парламентского расследования; бюджетный контроль и др.

Мониторинг свидетельствует о том, что динамика их осуществления различна. Одни из них (например, правительственный час, парламентские слушания, депутатский запрос) реализуются с определенной периодичностью, достаточно часто, другие (например, парламентский запрос, направление парламентариев в организации на основании федеральных законов) находятся в некоторой стагнации.

Направления совершенствования парламентского контроля:

1. Анализ факторов, влияющих на реализацию парламентского контроля, свидетельствует о необходимости обеспечения достаточности, точности и полноты правового регулирования системы нормативных правовых актов, регламентирующих вопросы парламентского контроля. Для этого необходимо согласование положений Конституции России 1993 года, устанавливающих контрольные полномочия палат российского парламента, Федерального закона «О парламентском контроле», носящего рамочный характер, и иного федерального законодательства, определяющего отдельные формы парламентского контроля, а также Регламентов палат. Например, в результате конституционной реформы 2020 года у палат российского парламента появились новые полномочия в данной сфере, которые пока не нашли отражения в Федеральном законе «О парламентском контроле» (в частности, полномочия по утверждению кандидатуры Председателя Правительства Российской Федерации, его заместителей и федеральных министров и т. п.).

2. В определенной доработке нуждается Федеральный закон «О парламентском контроле». Он, в частности, не содержит определения парламентского контроля, а в статье 5 перечисляются восемнадцать форм парламентского контроля, и они весьма разнородного характера (отчеты должностных лиц, кадровые вопросы, запросы предоставления информации и т. д.). Одни формы парламентского контроля содержат взаимные пересечения и отчасти дублируют друг друга, другие носят бланкетный характер. Часть форм парламентского контроля собственно формами контроля не являются, например, назначение палатами Федерального Собрания Председателя Счетной палаты Российской Федерации и его заместителя, а также освобождение от должности указанных лиц представляют собой кадровые решения Совета Федерации и Государственной Думы, а не самостоятельные формы парламентского контроля.

3. Наиболее полному раскрытию потенциала института парламентского контроля может способствовать его сотрудничество с институтами гражданского общества, совершенствование практики взаимодействия субъектов общественного контроля с субъектами парламентского контроля. Это, в частности, предполагает законодательное закрепление на федеральном и региональном уровнях возможностей Общественной палаты Российской Федерации и общественных палат в субъектах Федерации в определенных случаях инициировать проведение парламентского (депутатского) расследования, участвовать в иных формах парламентского контроля.

4. Построение информационного общества в России обуславливает не только необходимость обеспечения информационной безопасности, но и совершенствование правового регулирования доступа к информации о деятельности органов публичной власти. Контрольная деятельность парламента здесь не является исключением.

Необходимо законодательное, процедурное совершенствование существующих форм парламентского контроля. В частности, развертывание информационных форм парламентского контроля включает в себя отказ от диспозитивного в пользу

императивного подхода в процедурных нормах Регламентов палат об оценке результатов деятельности органов исполнительной власти (Правительства Российской Федерации и др.).

Актуальным вопросом практической организации и проведения подавляющего большинства форм парламентского контроля является недостаточная проработанность механизма контроля дальнейшего исполнения рекомендаций и предписаний, содержащихся в итоговых решениях, принятых по результатам парламентского контроля.

Правотворческая реализация решений Конституционного Суда Российской Федерации как самостоятельная форма парламентского контроля: постановка проблемы

Малютин Никита Сергеевич,

доцент кафедры конституционного и муниципального права юридического факультета МГУ имени М. В. Ломоносова, кандидат юридических наук, доцент

Анализ закона о парламентском контроле, форм контроля, предлагаемых законом, и форм контроля, выработанных практикой, но пока еще не нашедших достаточного отражения в законе, наталкивают на предположение о том, что правотворческая реализация решений Конституционного Суда Российской Федерации может быть рассмотрена как самостоятельная форма парламентского контроля.

Рефлексируя относительно некоторых положений закона, которые напрямую говорят о том, что одной из ключевых целей парламентского контроля является обеспечение соблюдения Конституции, этот ориентир формирует ценность парламентского контроля. Особое значение заключается у парламента в части контроля за принятием каких-то законодательных решений по мотивам решений, принимаемых Конституционным Судом.

Самый серьёзный аспект здесь связан в том случае, когда органы исполнительной власти в срок выполнили свои конституционные обязательства, внесли соответствующие законопроекты, но на каком-то этапе в рамках парламентских бюрократических процедур законопроект подвисает на уровне комитета, на уровне каких-то иных внутрипарламентских инстанций. И по факту проходит много лет, закон не принят, постановление Конституционного Суда не исполнено.

В этой связи представляется, что парламент, в том числе Комитет по контролю, могут выступать дисциплинирующим началом для профильных комитетов. Это позволит интенсифицировать эту работу внутри палаты в тех ситуациях, когда речь идет об исполнении значимых для государства в целом постановлений Конституционного Суда.

Проблемы развития института парламентских расследований в Российской Федерации

Белявский Дмитрий Сергеевич,

доцент кафедры конституционного и международного права Юридического института Северо-Кавказского федерального университета, кандидат юридических наук, доцент

Нужно сказать, что, как известно, в структуру предмета расследования по данному закону не могут входить деятельность суда по осуществлению правосудия, деятельность органов дознания и органов предварительного следствия. И когда

в предмет парламентского расследования, в частности, попадают факты грубого и массового нарушения гарантированных Конституцией Российской Федерации прав и свобод человека и гражданина, то, соответственно, не должно быть пересечения с деятельностью следственных органов и судебных органов. Но тут нужно отметить, что, например, в этой сфере был достаточно резонансный случай в октябре 2021 года, когда было предложено от фракции КПРФ в Государственной Думе провести парламентское расследование по фактам пыток в тюрьмах и в местах лишения свободы в целом.

И это предложение было отклонено именно на том основании, что возникает противоречие с определенными нормативными положениями закона о парламентских расследованиях в отношении того, что уже было возбуждено уголовное дело, уже велось следствие. И, соответственно, деятельность парламентской комиссии могла бы оказывать определенное влияние и пересекаться с деятельностью следственных органов, а также воздействовать на последующие решения суда.

Ранее выдвигались предложения о возможности использования французского опыта, когда созданная парламентская комиссия по расследованию в процессе работы может внести предложения в парламент по уточнению предмета расследования, чтобы не допустить пересечения с деятельностью следственных органов.

Таким образом, парламент не подменяет собой правоохранительные органы, а получает возможность давать политическую оценку. Вот в этой связи следовало бы уточнить и улучшить определенные положения.

«Парламентские и индивидуальные депутатские запросы в системе институтов (форм) парламентского контроля»

Овсеян Жанна Иосифовна,
*профессор кафедры конституционализма юридического
факультета Южного федерального университета,
доктор юридических наук, профессор*

Президент России Б. Н. Ельцин, представляя в 1993 году концепцию проекта Конституции России, заявлял, что Федеральное Собрание является законодательным (представительным) органом государственной власти, но не является контрольным органом государственной власти.

В 2020 году принят большой пакет поправок в Российскую Конституцию, в соответствии с которыми формулировка статьи 94 Конституции о том что «Федеральное Собрание (парламент) Российской Федерации является представительным и законодательным органом Российской Федерации» впервые была дополнена новой статьей – 103¹, где провозглашено, что «Совет Федерации и Государственная Дума вправе осуществлять парламентский контроль» (ст. 103¹ Конституции России). При этом прямо в Конституции впервые закреплена одна из форм парламентского контроля, а именно: «парламентские запросы руководителям государственных органов и органов местного самоуправления по вопросам, входящим в компетенцию этих органов и должностных лиц». Кроме того, в Конституции впервые сформулирована бланкетная (отсылочная) норма о том, что «порядок осуществления парламентского контроля определяется федеральными законами и регламентами палат Федерального Собрания» (ст. 103¹).

Значение последней из конституционных новелл очень весомо: с этого времени функция парламентского контроля опирается на конституционный уровень её признания.

В связи с особенностями российской формы правления, где преобладают признаки президентской республики, парламентский контроль во многом может быть

реализован лишь с опорой на возможности президентских полномочий, полномочий президентского контроля.

В научной литературе высказываются заслуживающие внимания предложения о более широком вовлечении в процедуры парламентского контроля общественности. К этому можно было бы добавить о таком признаке парламентского контроля, как его осуществление в системах взаимодействия Федерального Собрания с иными формами государственного контроля: в процессе государственного контроля, осуществляемого Президентом России и высшими судебными инстанциями России.

С февраля 2015 года постановлением Государственной Думы в Регламент Государственной Думы введена глава 16¹ «Осуществление Государственной Думой парламентского контроля при издании нормативных правовых актов, разработка и принятие которых предусмотрены федеральными законами». Здесь актуален поиск взаимодействия законотворчества, связанного с совершенствованием парламентского контроля, с судебным нормоконтролем, а также с контролем, осуществляемым Министерством юстиции. Актуально «наведение мостов» между парламентским нормоконтролем и конституционным нормоконтролем как функцией Конституционного Суда и судами общей юрисдикции, осуществляющими нормоконтроль в процессе административного судопроизводства.

Возможности парламентского контроля зависят от состояния процессуального статуса партийных фракций и влияния фактора лоббизма, которые, конечно, присутствуют не только в процессе парламентского законотворчества, но и в процессе парламентского контроля. Партийный фактор может нести в себе противоположные начала, стимулировать различные тенденции, в зависимости от того, как регулируются статусы партий, партийных фракций в парламентах. В этом отношении представляется, что актуально обсуждение вопросов о развитии внутрипартийной демократии, о внесении соответствующих норм в Федеральный закон о политических партиях, вернуться к обсуждению вопросов о концепции и правовом регулировании лоббизма.

Бюллетень
парламентского контроля

Редактор В. В. Нарбут
Корректор А. В. Анисимова
Компьютерная верстка Л. А. Дерр

Подписано в печать 26.10.2023
Формат 70x100/16. Печ. л. 13,0. Печать офсетная. Тираж 600 экз. Заказ № 219

Изготовление оригинал-макета и тиража
ООО «Новосибирский издательский дом»
630048, г. Новосибирск, ул. Немировича-Данченко, 104