

ОТЧЕТ

О РЕЗУЛЬТАТАХ КОНТРОЛЬНОГО МЕРОПРИЯТИЯ

«Проверка и анализ реализации мероприятий подпрограмм «Обеспечение сбалансированности федерального бюджета и повышение эффективности бюджетных расходов», «Обеспечение открытости и прозрачности управления общественными финансами», «Управление государственным долгом и государственными финансовыми активами Российской Федерации», «Государственное регулирование отрасли драгоценных металлов и драгоценных камней» государственной программы Российской Федерации «Управление государственными финансами и регулирование финансовых рынков» за 2014 -2016 годы, включая оценку сбалансированности целей, задач, финансовых ресурсов, достижения значений целевых показателей (индикаторов), выполнения основных мероприятий»

(утвержден Коллегией Счетной палаты Российской Федерации
(протокол от 30 июня 2017 г. № 39К (1184))

1. Основание для проведения контрольного мероприятия: пункт 2.3.5.1 (подпункт 2.3.5.1.1) Плана работы Счетной палаты Российской Федерации на 2017 год.

2. Предмет контрольного мероприятия:

законодательные, нормативные правовые акты и методические документы, регулирующие процесс реализации подпрограмм: «Обеспечение сбалансированности федерального бюджета и повышение эффективности бюджетных расходов», «Обеспечение открытости и прозрачности управления общественными финансами», «Управление государственным долгом и государственными финансовыми активами Российской Федерации», «Государственное регулирование отрасли драгоценных металлов и драгоценных камней» в рамках государственной программы Российской Федерации «Управление государственными финансами и регулирование финансовых рынков» (далее – подпрограммы государственной программы);

основные мероприятия и целевые индикаторы и показатели достижения целей и решения задач подпрограмм государственной программы;

деятельность Министерства финансов Российской Федерации как ответственного исполнителя подпрограмм государственной программы.

3. Объект контрольного мероприятия: Министерство финансов Российской Федерации (г. Москва).

4. Срок проведения контрольного мероприятия: с 15 февраля по 30 июня 2017 года.

5. Цель контрольного мероприятия:

Оценить процесс реализации основных мероприятий (в том числе мероприятий, контрольных событий), степень достижения показателей (индикаторов), результаты использования средств федерального бюджета, направленных на реализацию мероприятий подпрограмм государственной программы в 2014-2016 годах.

6. Проверяемый период деятельности: 2014 - 2016 годы.

7. По результатам контрольного мероприятия установлено следующее.

Паспорта подпрограмм государственной программы утверждены постановлением Правительства Российской Федерации от 15 апреля 2014 г. № 320 «Об утверждении государственной программы Российской Федерации «Управление государственными финансами и регулирование финансовых рынков» (далее – постановление № 320, государственная программа).

В 2014 - 2016 годах изменения в постановление № 320 не вносились. Изменение в указанное постановление Правительства Российской Федерации было внесено в марте 2017 года постановлением Правительства Российской Федерации от 30 марта 2017 г. № 349. В связи с тем, что проверяемый период контрольного мероприятия - 2014-2016 годы, в данном отчете наименования основных мероприятий, показателей, мероприятий и контрольных событий используются в редакции постановления Правительства Российской Федерации от 15 апреля 2014 г. № 320.

В рамках подпрограмм государственной программы реализация ведомственных целевых программ не предусмотрена.

Срок реализации подпрограмм государственной программы носит постоянный характер и определен с 1 января 2013 г. по 31 декабря 2020 г. без выделения отдельных этапов.

В соответствии с пунктом 5 Порядка разработки, реализации и оценки эффективности государственных программ Российской Федерации, утвержденного постановлением Правительства Российской Федерации от 2 августа 2010 г. № 588, разработка и реализация государственной программы осуществляются федеральным органом исполнительной власти либо иным

главным распорядителем средств федерального бюджета, определенным Правительством Российской Федерации в качестве ответственного исполнителя государственной программы.

В соответствии с постановлением № 320 ответственным исполнителем по разработке и реализации государственной программы определено Министерство финансов Российской Федерации.

7.1. Анализ соответствия целей, задач и показателей (индикаторов), предусмотренных подпрограммами государственной программы, целям, задачам и показателям документов стратегического планирования: Концепции долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года, утвержденной распоряжением Правительства Российской Федерации от 17 ноября 2008 г. № 1662-р; Основным направлениям деятельности Правительства Российской Федерации на период до 2018 года, утвержденным Председателем Правительства Российской Федерации Д.А. Медведевым 14 мая 2015 г.; Федеральному закону от 28 июня 2014 г. № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации»; Программе повышения эффективности управления общественными (государственными и муниципальными) финансами на период до 2018 года, утвержденной распоряжением Правительства Российской Федерации от 30 декабря 2013 г. № 2593-р; Основным направлениям государственной долговой политики Российской Федерации на 2014-2016 годы и др.

Одной из основных целей и приоритетов государственной программы является перевод бюджетной системы Российской Федерации на программный принцип планирования и исполнения бюджетов. Достижение запланированных стратегических целей, определенных Президентом Российской Федерации в указах от 7 мая 2012 года, должно осуществляться на основе государственных программ Российской Федерации.

Инструментом финансового обеспечения, синхронизации целей и задач государственных программ Российской Федерации должна стать Долгосрочная бюджетная стратегия Российской Федерации.

Необходимым условием для разработки и ведения долгосрочной бюджетной стратегии является разработка и внедрение долгосрочного прогноза социально-экономического развития Российской Федерации на соответствующий период.

Государственной программой планируется дальнейшее повышение публичности информации об управлении государственными финансами,

состоянии и тенденциях динамики бюджетной системы Российской Федерации, использовании бюджетных средств.

Стратегическим целевым ориентиром государственной программы является достижение значения Индекса открытости бюджета, 85 баллов к 2020 году. Росту индекса в значительной степени должна способствовать публикация «Бюджет для граждан», а также переход Российской Федерации к формированию федерального бюджета на программной основе.

Государственная программа разработана с целью обеспечения приемлемого и экономически обоснованного объема и структуры государственного долга Российской Федерации, сокращения стоимости обслуживания и совершенствования механизмов управления зарубежными финансовыми активами Российской Федерации.

Цели, задачи и показатели (индикаторы), предусмотренные подпрограммами государственной программы, в основном соответствуют целям, задачам и показателям документов стратегического планирования.

Вместе с тем, в ходе контрольного мероприятия выявлено неполное соответствие отдельных подпрограмм государственной программы документам стратегического планирования.

Предусмотренное Концепцией долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года, утвержденной распоряжением Правительства Российской Федерации от 17 ноября 2008 г. № 1662-р (далее - Концепция долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года) приоритетное направление повышения эффективности бюджетных расходов и системы бюджетирования в части обеспечения продолжения работы по инвентаризации всех имеющихся расходных обязательств и их анализу с целью определения соответствия приоритетам развития, чувствительности к изменениям макроэкономических условий не нашло отражения в основных направлениях реализации основного мероприятия 1.1 *«Внедрение долгосрочного бюджетного планирования в Российской Федерации» подпрограммы 1 «Обеспечение сбалансированности федерального бюджета и повышение эффективности бюджетных расходов».*

Основными направлениями деятельности Правительства Российской Федерации на период до 2018 года, утвержденными Председателем Правительства Российской Федерации Д.А. Медведевым 14 мая 2015 года (далее - Основные направления деятельности Правительства Российской Федерации на

период до 2018 года) установлено, что программная часть проекта федерального бюджета должна формироваться на основе проектов государственных программ Российской Федерации.

При этом согласно Основным направлениям деятельности Правительства Российской Федерации на период до 2018 года бюджетные решения о постатейном распределении средств предполагается обосновывать сравнительным анализом конечных общественно значимых показателей и результативности использования ресурсов. Полный переход на программно-целевой принцип формирования бюджета исключит возможность проведения секвестра по формальному признаку, а планирование бюджетных ассигнований на реализацию государственных программ Российской Федерации будет осуществляться с учетом результатов их реализации за предыдущий год, а также в тесной увязке с целевыми индикаторами и показателями, характеризующими достижение поставленных целей указанных государственных программ, что не нашло отражения в основных направлениях реализации основного мероприятия 1.2 *«Внедрение программно-целевых методов планирования и повышения эффективности бюджетных расходов»* подпрограммы 1.

При этом необходимо отметить, что при подготовке проекта федерального закона «О федеральном бюджете на 2014 год и на плановый период 2015 и 2016 годов», проекта федерального закона «О федеральном бюджете на 2015 год и на плановый период 2016 и 2017 годов», проекта федерального закона «О федеральном бюджете на 2016 год» (проекта федерального закона «О внесении изменений в Федеральный закон «О федеральном бюджете на 2014 год и на плановый период 2015 и 2016 годов», проекта федерального закона «О внесении изменений в Федеральный закон «О федеральном бюджете на 2015 год и на плановый период 2016 и 2017 годов», проекта федерального закона «О внесении изменений в Федеральный закон «О федеральном бюджете на 2016 год») в период 2014-2016 годов информация о результатах сравнительного анализа общественно значимых показателей и результативности использования ресурсов, обосновывающего бюджетные решения о постатейном распределении средств федерального бюджета, в составе материалов к соответствующим законопроектам не содержалась.

Кроме того, основными направлениями реализации основного мероприятия 1.2 *«Внедрение программно-целевых методов планирования и повышения эффективности бюджетных расходов»* подпрограммы 1 не учтены меры по

осуществлению бюджетного маневра в пользу приоритетных направлений производительных расходов для перераспределения финансовых ресурсов на развитие человеческого капитала, инноваций, повышение качества инвестиционного климата в стране, стимулирующих рост частных инвестиций и способствующих формированию современной транспортной и инженерной инфраструктуры, предусмотренные Основными направлениями деятельности Правительства Российской Федерации на период до 2018 года.

В соответствии с Программой повышения эффективности управления общественными (государственными и муниципальными) финансами на период до 2018 года, утвержденной распоряжением Правительства Российской Федерации от 30 декабря 2013 г. № 2593-р (далее - Программа повышения эффективности управления общественными (государственными и муниципальными) финансами на период до 2018 года) в условиях риска увеличения дефицита федерального бюджета необходимой мерой является разработка одновременно с основными направлениями бюджетной и налоговой политики на среднесрочный период основных направлений долговой политики.

В связи с тем, что Основные направления государственной долговой политики Российской Федерации на 2014-2016 годы Министерством финансов Российской Федерации (далее – Минфин России) не разрабатывались, в проверяемом периоде основным документом в части реализации Минфином России полномочий по управлению государственным долгом Российской Федерации являлись подготовленные в 2012 году и опубликованные на официальном сайте Минфина России Основные направления государственной долговой политики Российской Федерации на 2013-2015 годы.

Вместе с тем, подготовленные Минфином России Основные направления государственной долговой политики Российской Федерации на 2013-2015 годы охватывали 2 года из проверяемого периода. Основные направления государственной долговой политики Российской Федерации на 2014-2016 годы; Основные направления государственной долговой политики Российской Федерации на 2015-2017 годы и Основные направления государственной долговой политики Российской Федерации на 2016-2018 годы Минфином России не были разработаны.

В соответствии с Основными направлениями государственной долговой политики Российской Федерации на 2013-2015 годы государственная долговая политика Правительства Российской Федерации в 2013 - 2015 годах должна быть

направлена на обеспечение финансирования дефицита федерального бюджета путем привлечения ресурсов на российском и международном рынках капитала на благоприятных условиях, обеспечение оптимального соотношения дюрации и доходности суверенных долговых обязательств, поддержание высокого уровня кредитных рейтингов страны, формирование адекватных ориентиров по уровню кредитного риска для российских корпоративных заемщиков.

Одновременно предусматривалось решение задачи по совершенствованию системы мониторинга внешних заимствований корпоративного сектора и механизма предоставления государственных гарантий, при этом в рамках реализации подпрограммы 6 «Управление государственным долгом и государственными финансовыми активами Российской Федерации» решение данной задачи предусмотрено не было.

Согласно Основным направлениям государственной долговой политики Российской Федерации на 2013-2015 годы, в целях повышения эффективности инструмента государственных гарантий, а также управления рисками бюджета, связанными с их предоставлением, особенно в условиях возможного ухудшения ситуации на финансовых рынках, при оказании государственной гарантийной поддержки в указанном периоде целесообразно исходить, в том числе из следующих основных принципов:

установление единых подходов для предоставления госгарантий с общими «родовыми признаками» (отрасль экономики, регион, рынок и т.п.), вне зависимости от объекта государственной поддержки, отход от практики предоставления уникальных, нестандартных гарантий;

предоставление государственной гарантийной поддержки по «планово-убыточным проектам» и финансово-неэффективным предприятиям недопустимо, так как дискредитирует данный инструмент государственной экономической политики;

оказание гарантийной поддержки при условии удовлетворительного финансового состояния принципалов (соблюдение указанного условия не предусмотрено, например, правилами предоставления гарантий по инвестпроектам и гарантий для реализации государственного оборонного заказа);

наличие обеспечения возвратности средств, использованных на исполнение госгарантий;

соблюдение определенных ограничений получателями государственной поддержки на период действия госгарантий (например, отмена премиальных и

бонусных выплат высшему менеджменту), а также установление ответственности принципала за нереализацию поддерживаемых государством проектов).

Вместе с тем, основные направления реализации основного мероприятия 6.4 *«Оказание государственной гарантийной поддержки национальной промышленности, реализации инвестиционных проектов (в том числе региональных), экспорта, развития малого и среднего предпринимательства, выполнения гособоронзаказа»* подпрограммы 6 ограничены такими основными направлениями реализации как проведение анализа эффективности государственной гарантийной поддержки, разработка и реализация мер государственной гарантийной поддержки (на федеральном уровне), планирование бюджетных ассигнований на исполнение государственных гарантий в объеме, достаточном для исполнения долговых обязательств Российской Федерации по предоставленным государственным гарантиям, и не ставят перед собой задач, исходя из вышеназванных основных принципов оказания государственной гарантийной поддержки.

Таким образом, отсутствие в государственной программе ряда целей и задач, содержащихся в основных стратегических документах, снижает эффективность реализации государственной программы, внедрения программно-целевого принципа формирования бюджета, повышения эффективности управления государственным долгом Российской Федерации.

7.2. и 7.4. Оценка результатов выполнения основных мероприятий (в том числе мероприятий, контрольных событий) подпрограмм Государственной программы. Анализ степени достижения значений показателей (индикаторов) подпрограмм Государственной программы.

Достижение стратегических целей по обеспечению долгосрочной сбалансированности и устойчивости федерального бюджета как ключевого звена бюджетной системы, предусмотренных подпрограммой 1 *«Обеспечение сбалансированности федерального бюджета и повышение эффективности бюджетных расходов»*, осуществляется посредством реализации основного мероприятия 1.1 *«Внедрение долгосрочного бюджетного планирования в Российской Федерации»*.

При этом в 2014-2016 годах не выполнена реализация мероприятия 1.1.2. *«Формирование бюджетного прогноза Российской Федерации на долгосрочный период»* и входящего в него контрольного события 1.1.2.4. *«Утвержден бюджетный прогноз Российской Федерации на долгосрочный период»*

распоряжением Правительства Российской Федерации» со сроком окончания реализации 31 марта 2016 года и соответственно исключено мероприятие 1.1.3. «Обеспечение ведения информационного ресурса долгосрочных расходных обязательств Российской Федерации» и входящее в него контрольное событие 1.1.3.1. «Обеспечено ведение информационного ресурса долгосрочных расходных обязательств Российской Федерации» со сроком окончания реализации 1 января 2016 года.

Установленный государственной программой показатель 1.1 «Наличие долгосрочной бюджетной стратегии Российской Федерации» по данному основному мероприятию в 2014-2016 годах не исполнен.

В рамках реализации основного мероприятия 1.1 *«Внедрение долгосрочного бюджетного планирования в Российской Федерации»* подпрограммы 1 «Обеспечение сбалансированности федерального бюджета и повышение эффективности бюджетных расходов» принят Федеральный закон от 4 октября 2014 года № 283-ФЗ «О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации и статью 30 Федерального закона «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием правового положения государственных (муниципальных) учреждений», в соответствии с которым Бюджетный кодекс Российской Федерации дополнен статьей 170.1 «Долгосрочное бюджетное планирование».

Постановлением Правительства Российской Федерации от 31 августа 2015 г. № 914 «О бюджетном прогнозе Российской Федерации на долгосрочный период» утверждены Правила разработки и утверждения бюджетного прогноза Российской Федерации на долгосрочный период, определяющие порядок, сроки и условия разработки и утверждения, а также требования к составу и содержанию бюджетного прогноза Российской Федерации на долгосрочный период.

Минфином России в 2015 году разработан проект бюджетного прогноза Российской Федерации на период до 2030 года, в 2016 году – проект бюджетного прогноза Российской Федерации на период до 2034 года, которые были внесены в Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации в составе документов и материалов к проекту федерального закона о федеральном бюджете на 2016 год и к проекту федерального закона о федеральном бюджете на 2017 год и на плановый период 2018 и 2019 годов.

В нарушение пункта 6 статьи 170.1 Бюджетного кодекса Российской

Федерации, предусматривающего утверждение Правительством Российской Федерации бюджетного прогноза Российской Федерации на долгосрочный период в срок, не превышающий двух месяцев со дня официального опубликования федерального закона о федеральном бюджете, бюджетный прогноз Российской Федерации на период до 2030 года и бюджетный прогноз Российской Федерации на период до 2034 года не были утверждены Правительством Российской Федерации.

Следует отметить, что контрольное событие 1.1.3.1. «Внесен в Правительство Российской Федерации проект долгосрочного бюджетного прогноза Российской Федерации» со сроком окончания реализации 31 декабря 2014 года было исключено из детального плана-графика государственной программы Российской Федерации "Управление государственными финансами и регулирование финансовых рынков" на 2014 год и на плановый период 2015 и 2016 годов, утвержденного приказом Минфина России от 18 июля 2014 года № 219 (далее – детальный план-график), приказом Минфина России от 30 декабря 2014 года № 565, то есть за 1 день до окончания планового срока реализации контрольного события.

Разработанные и представленные Минфином России в Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации в составе материалов к проекту федерального закона «О федеральном бюджете на 2016 год» и к проекту федерального закона «О федеральном бюджете на 2017 год и на плановый период 2018 и 2019 годов» проекты бюджетного прогноза Российской Федерации на период до 2030 года и бюджетного прогноза Российской Федерации на период до 2034 года соответственно, не отвечают требованиям Правил разработки и утверждения бюджетного прогноза Российской Федерации на долгосрочный период, утвержденных постановлением Правительства Российской Федерации от 31 августа 2015 г. № 914.

Так, указанные проекты бюджетного прогноза в нарушение пунктов 9, 10 Правил разработки и утверждения бюджетного прогноза Российской Федерации на долгосрочный период не отвечают требованиям к составу и содержанию бюджетного прогноза Российской Федерации на долгосрочный период, определенным Приложением к указанным Правилам, не содержат прогноза характеристик бюджетов бюджетной системы Российской Федерации, прогноза основных показателей федерального бюджета и показателей финансового обеспечения государственных программ Российской Федерации на период их

действия, а также не разработаны с учетом 3-х вариантов прогноза социально-экономического развития Российской Федерации на долгосрочный период (базового, консервативного и целевого).

Таким образом, отсутствие прогноза социально-экономического развития Российской Федерации на долгосрочный период и бюджетного прогноза Российской Федерации на долгосрочный период является неисполнением Федерального закона от 28 июня 2014 г. № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации», а также препятствием для реализации государственных программ Российской Федерации, так как цели, результаты, значения индикаторов, характеризующих их достижение, должны соответствовать установленным «потолкам» расходов федерального бюджета на реализацию государственных программ.

Постановление Правительства Российской Федерации от 31 августа 2015 г. № 914 «О бюджетном прогнозе Российской Федерации на долгосрочный период» также не исполнено.

Одной из стратегических целей и задач Основных направлений деятельности Правительства Российской Федерации на период до 2018 года и Программы повышения эффективности управления общественными (государственными и муниципальными) финансами на период до 2018 года является полный переход на программно-целевой принцип формирования бюджета и внедрение «программного» бюджета. Государственные (муниципальные) программы должны стать ключевым механизмом, с помощью которого увязывается стратегическое бюджетное планирование.

Внедрение программно-целевых методов формирования бюджетов бюджетной системы Российской Федерации, реализация долгосрочной бюджетной политики, направленной на повышение эффективности расходов в отраслях экономики являются ожидаемыми непосредственными результатами основного мероприятия 1.2 «Внедрение программно-целевых методов планирования и повышение эффективности бюджетных расходов» подпрограммы 1 со сроком окончания реализации 31 декабря 2020 года.

В 2014-2016 годах по основному мероприятию 1.2 из 14 запланированных мероприятий завершена реализация 12 мероприятий, в том числе основная часть в 2014 году – 6 мероприятий, в 2015 году – 3 мероприятий, в 2016 году – 3 мероприятий.

Федеральным законом от 28 июня 2014 г. № 183-ФЗ «О внесении изменений

в статьи 179 и 184.1 Бюджетного кодекса Российской Федерации» внесены изменения в статьи 179 и 184.1 Бюджетного кодекса Российской Федерации. Указанные изменения свидетельствуют об обязательном переходе на программный принцип формирования бюджетов субъектов Российской Федерации на 2016 год и на плановый период 2017 и 2018 годы.

Письмом Минфина России от 30 сентября 2014 г. № 09-05-05/48843 высшим органам исполнительной власти субъектов Российской Федерации направлены Методические рекомендации по составлению и исполнению бюджетов субъектов Российской Федерации и бюджетов муниципальных образований на основе государственных (муниципальных) программ.

Утверждены постановление Правительства Российской Федерации от 13 октября 2014 г. № 1047 «Об Общих правилах определения нормативных затрат на обеспечение функций государственных органов, органов управления государственными внебюджетными фондами и муниципальных органов, включая соответственно территориальные органы и подведомственные казенные учреждения» и постановление Правительства Российской Федерации от 20 октября 2014 г. № 1084 «О порядке определения нормативных затрат на обеспечение функций федеральных государственных органов, органов управления государственными внебюджетными фондами Российской Федерации, включая соответственно территориальные органы и подведомственные казенные учреждения».

В 2014 – 2016 годах сформирована методология формирования обоснований прогнозов поступлений доходов бюджетов бюджетной системы. Федеральным законом от 22 октября 2014 г. № 311-ФЗ «О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации» внесены изменения в Бюджетный кодекс Российской Федерации в части регламентации порядков создания и ведения перечня источников и реестров источников доходов бюджетов бюджетной системы Российской Федерации.

В проверяемом периоде Минфином России был утвержден порядок формирования и представления главными распорядителями средств федерального бюджета обоснований бюджетных ассигнований (приказы Минфина России от 25 декабря 2013 г. № 137н, от 17 марта 2015 г. № 38н, от 31 декабря 2016 г. № 261н «О порядке формирования и представления главными распорядителями средств федерального бюджета обоснований бюджетных ассигнований»).

Вместе с тем, индикатором достижения цели основного мероприятия 1.2

«Внедрение программно-целевых методов планирования и повышения эффективности бюджетных расходов» подпрограммы 1 является показателем 1.2 «Охват бюджетных ассигнований федерального бюджета показателями, характеризующими цели и результаты их использования», который к 2017 - 2020 годам должен составить 90 %.

Тем не менее, в 2015 и в 2016 годах показатель 1.2 не достиг плановых значений: в 2015 году при плановом значении 70 % фактически его достигнутое значение составило 54,3 %, снизившись на 4,3 процентных пункта по сравнению с предыдущим годом; в 2016 году при плановом значении 70 % фактически достигнутое значение показателя 1.2 составило 53,3 %, снизившись на 1 процентный пункт по сравнению с предыдущим годом.

Причиной этого является отсутствие утвержденной государственной программы «Развитие пенсионной системы», сроки начала реализации которой в 2015-2016 годах дважды переносились, учитываемой при расчете планового значения показателя 1.2 «Охват бюджетных ассигнований федерального бюджета показателями, характеризующими цели и результаты их использования». Ответственным за разработку указанной государственной программы является Министерство труда и социального развития Российской Федерации (далее – Минтруд России). При этом Минтруд России в качестве соисполнителя основного мероприятия 1.2 *«Внедрение программно-целевых методов планирования и повышения эффективности бюджетных расходов»* Минфином России привлечен не был.

Согласно Методическим указаниям по разработке и реализации государственных программ Российской Федерации, утвержденных приказом Минэкономразвития России от 20 ноября 2013 г. № 690 (утратил силу в связи с изданием приказа Минэкономразвития России от 16 сентября 2016 г. № 582) (далее - Методические указания по разработке и реализации государственных программ Российской Федерации), используемая система показателей (индикаторов) государственной программы (подпрограмм) должна позволять очевидным образом оценивать прогресс в достижении всех целей и решения всех задач государственной программы (подпрограмм).

Таким образом, Минфин России как ответственный исполнитель за реализацию указанного основного мероприятия не обладает достаточными ресурсами и полномочиями, необходимыми и достаточными для достижения целей государственной программы и установленных государственной программой

плановых значений показателей, что не соответствует принципу, установленному абзацем 7 пункта 5 Методических указаний по разработке и реализации государственных программ Российской Федерации, утвержденных приказом Минэкономразвития России от 16 сентября 2016 г. № 582.

В соответствии с Основными направлениями деятельности Правительства Российской Федерации на период до 2018 года и Программой повышения эффективности управления общественными (государственными и муниципальными) финансами на период до 2018 года установлено, что качество государственных услуг, оказываемых органами государственной власти населению и бизнесу, будет повышено, в том числе, за счет базовых (отраслевых) перечней государственных и муниципальных услуг и работ, которые будут формироваться федеральными органами исполнительной власти, осуществляющими функции по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию в установленных сферах деятельности, в порядке, установленном Правительством Российской Федерации и содержать исчерпывающий перечень услуг и работ, оказываемых или выполняемых учреждениями с учетом установленного объема полномочий соответствующего публично-правового образования в конкретных сферах деятельности.

Повышение качества оказания государственных (муниципальных) услуг является ожидаемым непосредственным результатом основного мероприятия 1.3 *«Развитие основ нормативно-правового и методического обеспечения оказания государственных (муниципальных) услуг»* подпрограммы 1 со сроком окончания реализации 31 декабря 2020 года.

В 2014-2016 годах по основному мероприятию 1.3 из 13 запланированных мероприятий завершена реализация 12 мероприятий, в том числе в 2014 году – 3 мероприятий, в 2015 году – 4 мероприятий, в 2016 году – 5 мероприятий.

Анализ исполнения показателей данного основного мероприятия показал следующее.

В соответствии с пунктами 2, 3 постановления Правительства Российской Федерации от 26 февраля 2014 г. № 151 «О формировании и ведении базовых (отраслевых) перечней государственных и муниципальных услуг и работ, формировании, ведении и утверждении ведомственных перечней государственных услуг и работ, оказываемых и выполняемых федеральными государственными учреждениями, и об общих требованиях к формированию, ведению и утверждению ведомственных перечней государственных

(муниципальных) услуг и работ, оказываемых и выполняемых государственными учреждениями субъектов Российской Федерации (муниципальными учреждениями)» федеральными органами исполнительной власти, осуществляющими функции по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию в установленных сферах деятельности в срок до 1 июля 2014 года должен быть утвержден базовый (отраслевой) перечень государственных и муниципальных услуг и работ, а также федеральными органами государственной власти (государственными органами), осуществляющими функции и полномочия учредителя федеральных бюджетных учреждений или автономных учреждений, созданных на базе имущества, находящегося в федеральной собственности, а также главными распорядителями средств федерального бюджета, в ведении которых находятся федеральные казенные учреждения, приведены в срок до 1 января 2016 г. ведомственные перечни государственных услуг и работ, оказываемых (выполняемых) находящимися в их ведении федеральными государственными учреждениями в качестве основных видов деятельности, в соответствии с требованиями указанного постановления Правительства Российской Федерации.

Сформированные федеральными органами исполнительной власти базовые (отраслевые) перечни утверждаются по согласованию с Минфином России. Согласование базовых (отраслевых) перечней осуществляется через единый портал бюджетной системы Российской Федерации (www.budget.gov.ru) путем получения решения о согласовании Минфином России реестровых записей, сформированных при формировании базового (отраслевого) перечня.

Сводный перечень государственных и муниципальных услуг и работ, сформированный на основании совокупности базовых (отраслевых) перечней государственных и муниципальных услуг и работ, должен стать основанием для формирования ведомственных перечней государственных (муниципальных) услуг и работ.

На основе ведомственного перечня, утвержденного органом государственной власти, органом местного самоуправления, осуществляющим функции и полномочия учредителя бюджетных или автономных учреждений, либо главными распорядителями бюджетных средств, в ведении которого находятся казенные учреждения, должно формироваться государственное (муниципальное) задание.

Показателями (индикаторами), характеризующими достижение ожидаемых

результатов основного мероприятия 1.3 (повышение качества оказания государственных (муниципальных) услуг) со значениями да = 1, нет = 0 являются показатели 1.3 «Наличие базовых (отраслевых) перечней государственных и муниципальных услуг и работ», 1.4 «Наличие ведомственных перечней государственных услуг и работ, оказываемых и выполняемых федеральными государственными учреждениями, сформированных на основании сводного перечня государственных и муниципальных услуг и работ» и 1.5 «Наличие общих требований к определению нормативных затрат на оказание государственных и муниципальных услуг и работ в соответствующих сферах».

В ходе проверки установлено, что фактические значения показателей 1.4 «Наличие ведомственных перечней государственных услуг и работ, оказываемых и выполняемых федеральными государственными учреждениями, сформированных на основании сводного перечня государственных и муниципальных услуг и работ» и 1.5 «Наличие общих требований к определению нормативных затрат на оказание государственных и муниципальных услуг и работ в соответствующих сферах» в 2014 году имеют значения «нет = 0» и «да = 1» соответственно, в 2015 году и в 2016 году имеют значения «да = 1».

Необходимо отметить, что в соответствии с пунктом 22 Методических указаний по разработке и реализации государственных программ Российской Федерации, используемые показатели (индикаторы) должны соответствовать следующим требованиям:

адекватность (показатель (индикатор) либо совокупность показателей (индикаторов), используемых для характеристики цели (задачи) должен очевидным образом характеризовать прогресс в достижении цели или решении задачи и охватывать все существенные аспекты достижения цели или решения задачи государственной программы (подпрограмм), при этом из формулировки показателя (индикатора) не должна быть очевидна желаемая тенденция изменения его значений, отражающая достижение соответствующей цели (решение задачи);

объективность (не допускается использование показателей (индикаторов), улучшение отчетных значений которых возможно при ухудшении реального положения дел), используемые показатели (индикаторы) должны в наименьшей степени создавать стимулы для участников государственной программы к искажению результатов реализации государственной программы;

сопоставимость (выбор показателей (индикаторов) следует осуществлять исходя из необходимости непрерывного накопления данных и обеспечения их

сопоставимости за отдельные периоды с показателями (индикаторами), используемыми для оценки прогресса в реализации сходных (смежных) подпрограмм, а также с показателями, используемыми в международной практике).

Таким образом, установленные значения показателей, характеризующие результаты деятельности Минфина России по выполнению основного мероприятия 1.3. *«Развитие основ нормативно-правового и методического обеспечения оказания государственных (муниципальных) услуг»* подпрограммы 1 не могут адекватно и объективно оценить достижение целей и решения задач подпрограммы 1 по повышению качества оказания государственных (муниципальных) услуг.

С учетом задач, поставленных Основными направлениями деятельности Правительства Российской Федерации на период до 2018 года, предусмотрено продолжение совершенствования системы материальной мотивации федеральных государственных гражданских служащих, направленного на поэтапное доведение уровня оплаты их труда до конкурентного на рынке труда, за счет сокращения функций и оптимизации численности федеральных государственных гражданских служащих, ликвидации отдельных социальных гарантий, определено основное мероприятие 1.4 *«Совершенствование системы оплаты труда на государственной гражданской службе»* подпрограммы 1, которое предусматривает совершенствование системы материальной мотивации федеральных государственных гражданских служащих и лиц, замещающих государственные должности Российской Федерации, оптимизацию численности федеральных государственных гражданских служащих центральных аппаратов и территориальных органов федеральных государственных органов за счет поэтапного перевода на трудовые договоры федеральных государственных гражданских служащих, замещающих должности категории «обеспечивающие специалисты».

В 2014-2016 годах по основному мероприятию 1.4 из 9 запланированных мероприятий завершена реализация 5 мероприятий, в том числе в 2014 году – 2 мероприятий, в 2015 году – 1 мероприятия, в 2016 году – 2 мероприятий. Следует отметить, что 4 из 9 мероприятий были исключены из детального плана-графика.

Утвержден Указ Президента Российской Федерации от 23 июня 2014 года № 443 «О денежном вознаграждении лиц, замещающих государственные должности Российской Федерации в дипломатических представительствах и

представительствах Российской Федерации при международных организациях (в иностранных государствах)»).

Подготовленным Минфином России Федеральным законом от 22 декабря 2014 года № 435-ФЗ «О внесении изменений в Закон Российской Федерации «О статусе судей в Российской Федерации» внесены изменения в статью 19 указанного закона в части увеличения размеров ежемесячного и ежеквартального денежного поощрения (должностных окладов) судей и осуществления пересчета размеров ежемесячного пожизненного содержания судей в случае увеличения (индексации) размеров любых составляющих ежемесячного денежного вознаграждения судьи.

В нарушение пункта 2 Порядка разработки, реализации и оценки эффективности государственных программ Российской Федерации, утвержденного постановлением Правительства Российской Федерации от 2 августа 2010 г. № 588, которым определено, что государственная программа является документом стратегического планирования, содержащим комплекс планируемых мероприятий, взаимоувязанных по задачам, срокам осуществления, исполнителям и ресурсам, и инструментов государственной политики, обеспечивающих в рамках реализации ключевых государственных функций достижение приоритетов и целей государственной политики в сфере социально-экономического развития и обеспечения национальной безопасности Российской Федерации, Минфином России как ответственным исполнителем по основному мероприятию 1.5 *«Совершенствование механизмов финансового обеспечения социальной поддержки населения»* в качестве направления реализации была установлена передача бюджетных ассигнований, предусматриваемых Минфину России на осуществление мер социальной поддержки граждан, подвергшихся воздействию радиации вследствие радиационных аварий и ядерных катастроф, включая расходы на выплату пособия по уходу за ребенком указанной категории граждан, Федеральной службе по труду и занятости (далее – Роструд), которая фактически не обеспечила достижение ожидаемого непосредственного результата основного мероприятия 1.5.

Указанная передача связана с тем, что в соответствии с Положением о Министерстве финансов Российской Федерации, утвержденным постановлением Правительства Российской Федерации от 30 июня 2004 г. № 329 «О Министерстве финансов Российской Федерации», функции по исполнению расходных обязательств Российской Федерации, связанных с представлением мер

социальной поддержки граждан, подвергшихся воздействию радиации вследствие радиационных аварий и ядерных катастроф, включая расходы на выплаты пособий по уходу за ребенком указанных категорий граждан, на министерство не возложены.

Мероприятия по передаче бюджетных ассигнований Роструду на осуществление мер социальной поддержки граждан, подвергшихся воздействию радиации вследствие радиационных аварий и ядерных катастроф, включая расходы на выплату пособия по уходу за ребенком указанной категории граждан, были завершены 4 марта 2015 года.

Таким образом, основное мероприятие 1.5 не выполняет функцию механизма, с помощью которого будет достигнут в 2020 году ожидаемый непосредственный результат повышения эффективности бюджетных расходов на социальную поддержку отдельных категорий населения.

Что касается основного мероприятия 1.6 *«Совершенствование регулирования вопросов деятельности государственных внебюджетных фондов»* подпрограммы 1 со сроком окончания реализации 15 декабря 2020 года, то ожидаемым результатом является совершенствование правового статуса государственных внебюджетных фондов Российской Федерации, совершенствование системы обязательного социального страхования в Российской Федерации, системы персонифицированного учёта граждан в системе обязательного пенсионного страхования.

Необходимо отметить, что в соответствии с пунктом 1 Положения о Министерстве труда и социальной защиты Российской Федерации, утвержденного постановлением Правительства Российской Федерации от 19 июня 2012 г. № 610, Минтруд России является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по выработке и реализации государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере пенсионного обеспечения, социального страхования, социальной защиты населения. Кроме того, Минтруд России осуществляет координацию деятельности Пенсионного фонда Российской Федерации и Фонда социального страхования Российской Федерации.

Минтруд России не является соисполнителем и участником государственной программы «Управление государственными финансами и регулирование финансовых рынков».

Вместе с тем, в рамках реализации основного мероприятия 1.6

«Совершенствование регулирования вопросов деятельности государственных внебюджетных фондов» подпрограммы 1 деятельность Минфина России заключалась в экспертизе проектов федеральных законов, подготовке писем и заключений в связи с представленными предложениями Минтруда России.

По основному мероприятию 1.6 *«Совершенствование регулирования вопросов деятельности государственных внебюджетных фондов»* Минфин России, не обладая соответствующими полномочиями, включил в качестве цели и ожидаемого (непосредственного) результата совершенствование правового статуса государственных внебюджетных фондов Российской Федерации, совершенствование системы обязательного социального страхования в Российской Федерации, системы персонифицированного учета граждан в системе обязательного пенсионного страхования, что не соответствует пункту 5 Методических указаний по разработке и реализации государственных программ Российской Федерации, утвержденных приказом Минэкономразвития России от 16 сентября 2016 г. № 582, в соответствии с которыми формирование государственных программ осуществляется, в том числе исходя из принципов установления для государственных программ измеримых результатов их реализации (конечных результатов, то есть характеризуемого количественными и (или) качественными показателями состояния (изменения состояния) социально-экономического развития или обеспечения национальной безопасности Российской Федерации, которое отражает выгоды от реализации государственной программы (подпрограммы), и непосредственных результатов, то есть характеристики объема и качества реализации мероприятия, направленного на достижение конечного результата реализации госпрограммы (подпрограммы).

Таким образом, непосредственные результаты основного мероприятия 1.6 *«Совершенствование регулирования вопросов деятельности государственных внебюджетных фондов»* подпрограммы 1 не обладают свойством достижимости и не соотносятся с методами достижения целей государственной программы.

В соответствии с подпунктом «ж» пункта 8 Порядка разработки, реализации и оценки эффективности государственных программ Российской Федерации, утвержденного постановлением Правительства Российской Федерации от 2 августа 2010 г. № 588 (в редакции постановления Правительства Российской Федерации от 10.02.2017 г. № 165), установлено, что государственная программа содержит перечень и сведения о целевых показателях (индикаторах) с расшифровкой плановых значений по годам реализации, а также сведения о

взаимосвязи мероприятий и результатов их выполнения с целевыми индикаторами и показателями государственной программы.

Проверкой установлено, что используемая одна и та же система показателей (индикаторов) для трех основных мероприятий 1.4 «Совершенствование системы оплаты труда на государственной гражданской службе», 1.5 «Совершенствование механизмов финансового обеспечения социальной поддержки населения» и 1.6 «Совершенствование регулирования вопросов деятельности государственных внебюджетных фондов» подпрограммы 1. Выполнение их в 2014 – 2016 годах характеризуется следующими данными:

показатель 1.1 «Наличие долгосрочной бюджетной стратегии Российской Федерации»: в 2014 году – «нет» = 0; в 2015 году – «нет» = 0; в 2016 году – «нет» = 0;

показатель 1.2 «Охват бюджетных ассигнований федерального бюджета показателями, характеризующими цели и результаты их использования»: в 2014 году – 58,6 %; в 2015 году – 54,3 %; в 2016 году – 53,3 %;

показатель 1.3 «Наличие базовых (отраслевых) перечней государственных и муниципальных услуг и работ»: в 2014 году – «да» = 1; в 2015 году – «да» = 1; в 2016 году – «да» = 1;

показатель 1.4 «Наличие ведомственных перечней государственных услуг и работ, оказываемых и выполняемых федеральными государственными учреждениями, сформированных на основании сводного перечня государственных и муниципальных услуг и работ»: в 2014 году – «нет» = 0; в 2015 году – «да» = 1; в 2016 году – «да» = 1;

показатель 1.5 «Наличие общих требований к определению нормативных затрат на оказание государственных и муниципальных услуг и работ в соответствующих сферах»: в 2014 году – «да» = 1; в 2015 году – «да» = 1; в 2016 году – «да» = 1.

Анализ применения данной системы показателей по вышеуказанным мероприятиям показал, что использование вышеуказанных индикаторов несет риски некорректной оценки прогресса в реализации основных мероприятий и в достижении целей и задач подпрограммы 1.

В рамках реализации основного мероприятия 3.1 *«Повышение открытости и доступности информации о деятельности публично-правовых образований в сфере управления общественными финансами»* подпрограммы 3 «Обеспечение открытости и прозрачности управления общественными финансами» утвержден

приказ Минфина России от 28 декабря 2016 г. № 243н «О составе и порядке размещения и предоставления информации на едином портале бюджетной системы Российской Федерации».

В Бюджетном послании Президента Российской Федерации «О бюджетной политике в 2014 – 2016 годах» в целях повышения прозрачности бюджетов и бюджетного процесса поставлена задача: начиная с 2013 года на регулярной основе осуществлять публикацию (размещение в сети Интернет) брошюры «Бюджет для граждан» на всех уровнях управления. Публикуемая в открытых источниках брошюра «Бюджет для граждан» обеспечит возможность в доступной форме информировать население о соответствующих бюджетах, планируемых и достигнутых результатах использования бюджетных средств, а также позволит гражданам составить представление о направлениях расходования бюджетных средств и сделать выводы об эффективности расходов и целевом использовании средств.

«Бюджет для граждан» представляет собой аналитический материал, содержащий основные положения проекта федерального закона (закона) о федеральном бюджете на очередной финансовый год и плановый период в доступной для широкого круга заинтересованных пользователей форме, разрабатываемый для ознакомления граждан с основными целями, задачами и приоритетными направлениями бюджетной политики, обоснованиями бюджетных расходов, планируемыми и достигнутыми результатами бюджетных ассигнований.

Публикация бюджета для граждан в рамках реализации основного мероприятия 3.2 «Формирование и публикация в открытых источниках *«Бюджета для граждан»* осуществляется Минфином России посредством размещения в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет» на официальном сайте ведомства по адресу: http://minfin.ru/ru/performance/reforms/budget/budget_citizen.

Приказом Минфина России от 22 сентября 2015 г. № 145н утверждены Методические рекомендации по представлению бюджетов субъектов Российской Федерации и местных бюджетов и отчетов об их исполнении в доступной для граждан форме. Данные Методические рекомендации определяют состав, структуру, порядок составления и публикации информации, содержащей основные положения проекта бюджета (закона (решения) о бюджете, закона (решения) об исполнении бюджета за отчетный финансовый год) субъекта

Российской Федерации (муниципального образования) в понятной для широкого круга граждан (заинтересованных пользователей) форме.

В рамках проведения контрольного мероприятия Счетной палатой Российской Федерации в апреле – мае 2017 года проводился опрос оценки эффективности реализации проекта «Бюджет для граждан».

По результатам опроса уровень открытости информации о бюджете и бюджетном процессе, изложенной на информационном ресурсе «Бюджет для граждан», по пятибалльной шкале на 5 баллов оценили 21,0% респондентов, на 4 балла – 34,6% респондентов, на 3 балла – 23,5 % респондентов, на 2 балла – 8,6 % респондентов, на 1 балл – 12,3 % респондентов. Средний уровень открытости составил 3,4 балла, то есть невысокий.

По вопросу информированности о размещении на официальном сайте в сети «Интернет» информационного ресурса «Бюджет для граждан» положительно ответило 69,1% респондентов. Высокий уровень осведомленности респондентов связан с их профессиональной деятельностью (35,7 % опрошенных).

Из числа респондентов, чья профессиональная деятельность не связана с использованием информационного ресурса «Бюджет для граждан» (318 респондентов или 64,4 % опрошенных), осведомленность о наличии указанного информационного ресурса составила 52,2 %. Таким образом, результаты проведенного опроса свидетельствуют о том, что информационной ресурс «Бюджет для граждан» в основном востребован гражданами, имеющими высшее образование - 91 %, работающими – 88 %, в сфере деятельности (государственная служба, информационные технологии, финансы и бухгалтер) – 60%. Уровень информированности остальных граждан о проводимой бюджетной политике, о ситуации в бюджетной сфере остается относительно не высоким.

Как показали результаты проведенного опроса по бюджету для граждан:

респонденты уделяли внимание информации об исполнении расходной части бюджета не только по социально значимым, но и по другим направлениям расходования средств: пенсионное и социальное обеспечение - 8,6 %, поддержка семьи – 11,1 %, здравоохранение – 11,1 %, и все выше перечисленные – 59,3 % (включая развитие промышленности, поддержка сельского хозяйства и развитие транспортной инфраструктуры – 8,7 %);

формат изложенной информации об основных положениях закона о бюджете, размещенной на информационном ресурсе «Бюджет для граждан», не устраивает – 38,3 % опрошенных граждан;

информация, представленная на информационном ресурсе «Бюджет для граждан», в той или иной степени понятна – 75,3 %, в той или иной степени не понятна – 24,7 % участников опроса.

Только 33 % опрошенных использовали информацию, размещенную на информационном ресурсе «Бюджет для граждан», для понимания направлений расходования уплаченных ими налогов, что свидетельствует об относительно невысоком уровне заинтересованности граждан как налогоплательщиков о дальнейшем расходовании бюджетных средств.

В рамках реализации основного мероприятия 3.3 *«Повышение информационной открытости деятельности Минфина России и подведомственных ему федеральных органов исполнительной власти»* подпрограммы 3 Минфином России приказом от 28 сентября 2016 г. № 397 утверждено Положение об официальном сайте Министерства финансов Российской Федерации в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет» и Регламент информационного наполнения официального сайта Министерства финансов Российской Федерации в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет».

Кроме того, в 2016 году в рамках реализации данного основного мероприятия Минфином России осуществлялось совершенствование взаимодействия с референтными группами, в том числе путем разработки Общественного портала Министерства финансов Российской Федерации в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет», работа с открытыми данными Минфина России, доработан официальный сайт Министерства финансов Российской Федерации посредством создания новых разделов и мобильных сервисов.

В рейтинге открытости федеральных органов исполнительной власти (освещение в СМИ, доступность, понятность и доверие к информации), по результатам исследования Всероссийского центра изучения общественного мнения (ВЦИОМ), по итогам 2015 году Минфин России занял 5-е место. Первые места в рейтинге открытости в 2015 году заняли Минобороны России (1 место), МЧС России (2 место), Минэкономразвития России (3 место) и ФАС России (4 место). В 2016 году Минфин России ухудшил свое положение в рейтинге открытости ФОИВ на 9 позиций и занял 14-е место после МВД России (11 место), Минэнерго России (12 место), ФАС России (13 место). В 2016 году Минобороны России заняло 1 место в рейтинге открытости, МЧС России – 2 место и

Россельхознадзор – 3 место.

Целью подпрограммы 6 «Управление государственным долгом и государственными финансовыми активами Российской Федерации» является эффективное управление государственным долгом и государственными финансовыми активами Российской Федерации, для достижения которой требуется решения следующих задач: достижение приемлемых и экономически обоснованных объема и структуры государственного долга Российской Федерации; минимизация стоимости заимствований; поддержание суверенных кредитных рейтингов Российской Федерации на инвестиционном уровне, создание предпосылок для повышения рейтингов до категории «А»; выполнение финансовых обязательств по заключенным с правительствами иностранных государств – заемщиков международным договорам; управление средствами Резервного фонда и Фонда национального благосостояния; совершенствование государственной политики в сфере государственного долга субъектов Российской Федерации.

Программой повышения эффективности управления общественными (государственными и муниципальными) финансами на период до 2018 года установлено, что в условиях риска увеличения дефицита федерального бюджета необходимой мерой является разработка Основных направлений долговой политики Российской Федерации на среднесрочный период одновременно с Основными направлениями бюджетной и налоговой политики.

Вместе с тем, в проверяемом периоде из 4 мероприятий и 16 контрольных событий, предусмотренных в рамках реализации основного мероприятия 6.1 *«Нормативное правовое регулирование в сфере управления государственным долгом и государственными финансовыми активами Российской Федерации»* подпрограммы 6, в 2014 – 2016 годах Минфином России не выполнено мероприятие 6.1.1. «Подготовка основных направлений государственной долговой политики Российской Федерации» и входящие в него четыре контрольных события, в том числе:

- контрольные события 6.1.1.1. - 6.1.1.3. по подготовке Минфином России и внесению в Правительство Российской Федерации Основных направлений государственной долговой политики Российской Федерации на очередной финансовый год и плановый период со сроками реализации 31 декабря 2014 года, 31 декабря 2015 года и 31 декабря 2016 года соответственно.

Подготовленные Минфином России Основные направления государственной долговой политики Российской Федерации на 2017 – 2019 годы в нарушение установленного срока выполнения контрольного события 6.1.1.3. (31 декабря 2016 года) опубликованы на официальном сайте министерства в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет» 6 февраля 2017 года;

- контрольное событие 6.1.1.4. по разработке Минфином России Основных направлений государственной политики в области заимствований и долга субъектов Российской Федерации на 2015 – 2017 годы со сроком реализации 31 декабря 2014 года, соответствующий документ Минфином России не разработан.

Одним из основных стратегических документов, определяющим цели, задачи и приоритеты в области управления государственным долгом Российской Федерации в 2014 - 2016 годах являлись Основные направления государственной долговой политики Российской Федерации на 2013 – 2015 годы, которые были подготовлены и опубликованы Минфином России на официальном сайте министерства в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет» 28 декабря 2012 года.

В соответствии с Основными направлениями государственной долговой политики Российской Федерации на 2013 – 2015 годы реализация политики по управлению государственным долгом РФ должна была осуществляться в соответствии со следующими основными целями:

поддержание умеренной долговой нагрузки как важнейшего конкурентного преимущества России;

превращение национального рынка капитала в стабильный источник удовлетворения потребностей бюджета;

поддержание высокого уровня кредитных рейтингов России инвестиционной категории, создание предпосылок для повышения рейтингов до категории «А»;

обеспечение постоянного доступа Российской Федерации и национальных корпоративных заемщиков к внутреннему и внешнему источникам заемного капитала на приемлемых условиях, минимизация стоимости заимствований.

При этом в указанном документе определяется, что государственная долговая политика РФ в 2013 - 2015 годах будет направлена на решение следующих основных задач:

обеспечение финансирования дефицита федерального бюджета путем привлечения ресурсов на российском и международных рынках капитала на благоприятных условиях;

обеспечение оптимального соотношения дюрации (на уровне 5 лет) и доходности суверенных долговых обязательств;

поддержание высокого уровня кредитных рейтингов страны.

Обеспечить достижение стратегических целей и решение поставленных задач в сфере управления государственным долгом Российской Федерации, создание долгосрочного источника финансирования дефицита федерального бюджета и поддержки пенсионной системы Российской Федерации посредством обеспечения сохранности средств Резервного фонда и Фонда национального благосостояния и стабильного уровня доходов от их размещения должна была государственная программа.

Необходимо отметить, что в 2014 году обострение геополитической ситуации, введение санкций в отношении ряда российских компаний со стороны США, стран ЕС и ряда других государств, значительное снижение цен на нефть привели к ослаблению национальной валюты, понижению суверенного кредитного рейтинга России международными рейтинговыми агентствами Standard&Poore's и Moody's, а также повышению ключевой ставки Банка России на 11,50 % до 17,00 % годовых (установлено с 16 декабря 2014 года). Указанные факторы оказали влияние на существенное снижение цен на облигации федеральных займов в 2014 году и, соответственно, значительный рост доходности портфеля государственных ценных бумаг (на 454 базисных пункта до 12,04 % годовых в 2014 году, в 2013 году – 7,5 % годовых) и сокращение дюрации портфеля государственных ценных бумаг (на 0,4 года до 3,6 лет в 2014 году, в 2013 году – 4,0 года).

Кроме того, с конца июля 2014 года по январь 2015 года Минфин России минимизировал государственные заимствования на национальном рынке капитала, внешние рынки оставались фактически закрытыми для Российской Федерации и большинства российских заемщиков в 2014 - 2015 годах.

Таким образом, большинство целей и задач, установленных Основными направлениями государственной долговой политики Российской Федерации на 2013 – 2015 годы, в 2014 году потеряли свою актуальность.

Следует отметить, что из 4 показателей по основному мероприятию 6.1 *«Нормативное правовое регулирование в сфере управления государственным*

долгом и государственными финансовыми активами Российской Федерации» подпрограммы 6 в проверяемом периоде Минфином России не выполнены: в 2014 году – 3 показателя, в 2015 году – 3 показателя, в 2016 году – 3 показателя, в том числе:

два показателя 6.6 «Доля государственного внутреннего долга Российской Федерации в общем объеме государственного долга Российской Федерации» и 6.7 «Дюрация рыночного портфеля облигаций федеральных займов» в течение 2014 – 2016 годов систематически не выполнялись:

по показателю 6.6: в 2014 году факт – 70,3 % при плане – 74,9 %, в 2015 году факт – 66,7 % при плане – 75,6 %, в 2016 году факт – 72,0 % при плане – 75,0 %;

по показателю 6.7: в 2014 году факт – 3,6 года при плане – 4,1 года, в 2015 году факт – 3,5 года при плане – 4,2 года, в 2016 году факт – 3,9 года при плане – 4,3 года.

При этом в 2015 году по указанным показателям зафиксировано наибольшее отклонение фактических значений от плановых значений: по показателю 6.6 – на 8,9 процентных пункта, по показателю 6.7 – на 0,7 года;

фактические значения показателя 6.3 «Отношение государственного долга Российской Федерации к доходам федерального бюджета» в 2015 и 2016 годах превысили установленные подпрограммой 6 плановые значения на 3,3 процентных пункта и 4,2 процентных пункта соответственно;

фактическое значение показателя 2 «Государственный долг Российской Федерации по отношению к объему валового внутреннего продукта» в 2014 году составило 14,4 %, на 1,2 процентных пункта превысив установленное плановое значение.

Таким образом, основное мероприятие 6.1 *«Нормативное правовое регулирование в сфере управления государственным долгом и государственными финансовыми активами Российской Федерации»* подпрограммы 6 в 2014 – 2016 годах Минфином России не реализовано в полном объеме.

Ожидаемым результатом основного мероприятия 6.2 *«Обеспечение своевременности и полноты исполнения долговых обязательств Российской Федерации»* подпрограммы 6 является исполнение долговых обязательств Российской Федерации своевременно и в полном объеме.

В части своевременности и полноты исполнения долговых обязательств следует отметить, что в соответствии со статьей 810 «Обязанность заемщика

возвратить сумму займа» Гражданского кодекса Российской Федерации предусмотрено, что заемщик, в том числе Минфин России как эмитент государственных ценных бумаг, обязан возвратить займодавцу полученную сумму займа в срок и в порядке, которые предусмотрены договором займа.

Кроме того, в соответствии с Методическими указаниями по разработке и реализации государственных программ Российской Федерации, утвержденными приказом Минэкономразвития России от 16 сентября 2016 г. № 582, набор основных мероприятий должен быть необходимым и достаточным для достижения целей и решения задач подпрограммы с учетом реализации предусмотренных в рамках подпрограммы мер государственного и правового регулирования.

Таким образом, с учетом установленных паспортом подпрограммы 6 целей и задач, реализация основного мероприятия 6.2 *«Обеспечение своевременности и полноты исполнения долговых обязательств Российской Федерации»* не способствует достижению цели и решению задач подпрограммы 6, и фактически является необходимостью соблюдения требования законодательства Российской Федерации.

При этом предусмотренные по основному мероприятию 6.2 *«Обеспечение своевременности и полноты исполнения долговых обязательств Российской Федерации»* два показателя Минфином России не выполнены:

фактические значения показателя 6.2 *«Отношение годовой суммы платежей на погашение и обслуживание государственного долга Российской Федерации к доходам федерального бюджета»* в 2015 и 2016 годах превысили установленные подпрограммой 6 плановые значения на 3,9 процентных пункта и 2,2 процентных пункта соответственно;

фактическое значение показателя 6.1 *«Доля расходов на обслуживание государственного долга Российской Федерации в общем объеме расходов федерального бюджета»* в 2016 году составило 3,8 %, на 0,3 процентных пункта превысив установленное плановое значение.

По основному мероприятию 6.3 *«Управление государственным долгом, выраженным в ценных бумагах, исходя из целевых ориентиров в области риска и стоимости обслуживания долга»* подпрограммы 6 ожидаемым результатом является достижение приемлемых и экономически обоснованных ориентиров в области риска и стоимости обслуживания долга, достижение которого должно

реализовываться за счет выполнения предусмотренных детальным планом-графиком 2 мероприятий и входящих в них 6 контрольных событий.

Развитие указанных выше негативных тенденций в 2014 году привело к росту процентных ставок на российском финансовом рынке, в том числе увеличению доходности на российском долговом рынке, и, как следствие, росту расходов на обслуживание и погашение государственных облигаций, а также сокращению сроков обращения размещаемых Минфином России государственных ценных бумаг, что способствует увеличению рисков исполнения Минфином России как эмитентом государственных долговых обязательств в среднесрочной перспективе, формированию пиков платежей по погашению и обслуживанию государственного долга Российской Федерации.

Фактические значения показателя 6.5 «Целевое значение доходности к погашению портфеля облигаций федеральных займов на конец соответствующего года», характеризующего достижение ожидаемого результата основного мероприятия 6.3, в 2014 – 2016 годах превысили плановые значения, установленные подпрограммой 6: в 2014 году - на 404 базисных пункта, в 2015 году – на 144 базисных пункта, в 2016 году – на 75 базисных пунктов.

Следует отметить, что из 5 показателей по основному мероприятию 6.3 *«Управление государственным долгом, выраженным в ценных бумагах, исходя из целевых ориентиров в области риска и стоимости обслуживания долга»* в проверяемом периоде Минфином России не выполнены: в 2014 году – 3 показателя, в 2015 году – 3 показателя, в 2016 году – 4 показателя, в том числе:

показатель 6.6 «Доля государственного внутреннего долга Российской Федерации в общем объеме государственного долга Российской Федерации» в течение 2014 – 2016 годов ежегодно не выполнялся. При этом в 2015 году зафиксировано наибольшее отклонение фактического значения данного показателя от планового значения (на 8,9 процентных пункта);

по показателю 6.2 «Отношение годовой суммы платежей на погашение и обслуживание государственного долга Российской Федерации к доходам федерального бюджета» фактические значения в 2015 и 2016 годах превысили установленные подпрограммой 6 плановые значения на 3,9 процентных пункта и 2,2 процентных пункта соответственно;

фактическое значение показателя 2 «Государственный долг Российской Федерации по отношению к объему валового внутреннего продукта» в 2014 году

составило 14,4 %, на 1,2 процентных пункта превысив установленное плановое значение;

показатель 6.1 «Доля расходов на обслуживание государственного долга Российской Федерации в общем объеме расходов федерального бюджета» не выполнен в 2016 году: фактическое значение составило 3,8 %, на 0,3 процентных пункта превысив установленное плановое значение.

Таким образом, основное мероприятие 6.3 *«Управление государственным долгом, выраженным в ценных бумагах, исходя из целевых ориентиров в области риска и стоимости обслуживания долга»* в 2014 – 2016 годах Минфином России не реализовано в полном объеме.

Невыполнение указанного выше показателя 6.1 в 2016 году, а также показателя 6.3 «Отношение государственного долга Российской Федерации к доходам федерального бюджета» в 2015 и 2016 годах, фактические значения которого превысили установленные подпрограммой 6 плановые значения на 3,3 процентных пункта и 4,2 процентных пункта соответственно, свидетельствуют о недостижении Минфином России ожидаемых результатов реализации основного мероприятия 6.6 *«Обеспечение эффективного диалога с участниками международного и национального рынков капитала»* подпрограммы 6 в проверяемом периоде.

Согласно Основным направлениям государственной долговой политики Российской Федерации на 2013 – 2015 годы одна из целей управления государственным долгом Российской Федерации - обеспечение постоянного доступа Российской Федерации и национальных корпоративных заемщиков к внутреннему и внешнему источникам заемного капитала на приемлемых условиях, минимизация стоимости заимствований.

Государственной программой предусмотрена реализация основного мероприятия 6.6 *«Обеспечение эффективного диалога с участниками международного и национального рынков капитала»* с ожидаемым результатом «обеспечение поддержания постоянного доступа Российской Федерации к международному и национальному рынку капиталов».

Как уже отмечалось выше, в 2014 году в результате обострения геополитической напряженности, введения санкций в отношении ряда российских компаний со стороны США, стран ЕС и ряда других государств, значительного снижения цен на нефть, ослабления национальной валюты, понижения кредитного рейтинга России, роста процентных ставок на российском

финансовом рынке, для Российской Федерации, а также для большинства российских заемщиков, внешние рынки оставались фактически закрытыми в 2014-2015 годах, на национальном рынке капитала во второй половине 2014 года Минфин России минимизировал государственные заимствования.

Таким образом, установленная Основными направлениями государственной долговой политики Российской Федерации на 2013 – 2015 годы одна из целей по обеспечению постоянного доступа Российской Федерации и национальных корпоративных заемщиков к внутреннему и внешнему источникам заемного капитала на приемлемых условиях, минимизации стоимости заимствований в проверяемом периоде Минфином России не достигнута, также как и промежуточный результат реализации основного мероприятия 6.6 *«Обеспечение эффективного диалога с участниками международного и национального рынков капитала»* в 2014 – 2015 годах.

С учетом ухудшения экономической ситуации в Российской Федерации в 2014 году большинство задач подпрограммы 6 *«Управление государственным долгом и государственными финансовыми активами Российской Федерации»* потеряло свою актуальность в 2014 – 2016 годах.

Ожидаемый непосредственный результат основного мероприятия 6.4 *«Оказание государственной гарантийной поддержки национальной промышленности, реализации инвестиционных проектов (в том числе региональных), экспорта, развития малого и среднего предпринимательства, выполнения гособоронзаказа»* в части предоставления государственных гарантий составил за 2014, 2015 и 2016 годы, соответственно, 77,1 %, 37 % и 83,2 %, что указывает на недостаточную эффективность реализации мер государственной гарантийной поддержки.

Необходимо отметить, что в период 2014 – 2016 годов по цели гарантирования *«по кредитам, привлекаемым юридическими лицами, зарегистрированными и осуществляющими свою основную уставную деятельность на территории Северо-Кавказского федерального округа, на реализацию инвестиционных проектов на территории Северо-Кавказского федерального округа»* государственные гарантии не были предоставлены в общем объеме 30 000,0 млн. рублей, вместе с тем указанная цель ежегодно включалась в Программу государственных гарантий Российской Федерации в валюте Российской Федерации.

Также в 2014 и 2016 годах не предоставлялись гарантии по цели «по кредитам либо облигационным займам, привлекаемым юридическими лицами, зарегистрированными и осуществляющими свою основную уставную деятельность на территории Северо-Кавказского федерального округа, Краснодарского края, Республики Адыгея, на реализацию инвестиционных проектов по созданию туристического кластера в Северо-Кавказском федеральном округе, Краснодарском крае, Республике Адыгея» в общем объеме 13 000,0 млн. рублей.

Следует указать, что в соответствии со статьей 165 «Бюджетные полномочия Министерства финансов Российской Федерации» Бюджетного кодекса Российской Федерации, подпунктов «г» и «л» пункта 2 Положения о составлении проекта федерального бюджета и проектов бюджетов государственных внебюджетных фондов Российской Федерации на очередной финансовый год и плановый период», утвержденного постановлением Правительства Российской Федерации от 29 декабря 2007 г. № 1010 (ред. от 3 декабря 2014 г.), разработка проекта программы государственных гарантий Российской Федерации в валюте Российской Федерации и установление порядка и методики планирования бюджетных ассигнований федерального бюджета относятся к бюджетным полномочиям Минфина России.

Подпунктом 2 пункта 5 постановления Правительства Российской Федерации от 7 апреля 2004 г. № 185 «Вопросы Министерства финансов Российской Федерации» определено, что Минфин России разрабатывает и утверждает методологию предоставления государственных гарантий Российской Федерации.

По результатам проверки исполнения Федерального закона от 2 декабря 2013 г. № 349-ФЗ «О федеральном бюджете на 2014 год и на плановый период 2015 и 2016 годов» Счетной палатой Российской Федерации было направлено в Минфин России представление от 10 июня 2015 г. № ПР 01-154/16-10, пунктом 13 которого Минфину России было предложено принять меры по реализации бюджетных полномочий по организации составления проекта федерального бюджета в части осуществления методологического руководства при формировании программы государственных гарантий Российской Федерации в валюте Российской Федерации.

Письмом от 13 октября 2015 г. № 04-04-33/58546 Минфин России проинформировал Счетную палату Российской Федерации о том, что

разрабатывается порядок формирования проектов программ государственных гарантий Российской Федерации.

Вместе с тем, Минфином России нормативный акт, определяющий и устанавливающий порядок формирования проекта программ государственных гарантий Российской Федерации на очередной финансовый год и плановый период (в части целей гарантирования, объемов предоставления государственных гарантий Российской Федерации в валюте Российской Федерации, наличия или отсутствия права регрессного требования гаранта к принципалу, а также иных условий предоставления и исполнения государственных гарантий Российской Федерации в валюте Российской Федерации, общего объема бюджетных ассигнований, предусматриваемых на исполнение гарантий, (порядка) методики расчета планируемого объема бюджетных ассигнований на исполнение государственных гарантий по возможным гарантийным случаям и (порядок) методику расчета верхнего предела государственного долга по государственным гарантиям в валюте Российской Федерации), по состоянию на конец 2016 года не был утвержден.

Ежегодно в рамках Программы государственных гарантий Российской Федерации в иностранной валюте предусматривалось предоставление государственных гарантий в иностранной валюте. При этом ожидаемый результат по основному мероприятию 6.4 *«Оказание государственной гарантийной поддержки национальной промышленности, реализации инвестиционных проектов (в том числе региональных), экспорта, развития малого и среднего предпринимательства, выполнения гособоронзаказа»* в части предоставления государственных гарантий Российской Федерации в иностранной валюте фактически не выполнен.

Так, Программой государственных гарантий Российской Федерации в иностранной валюте на 2014 год и на плановый период 2015 и 2016 годов, было предусмотрено предоставление в 2014 году государственных гарантий в иностранной валюте для оказания поддержки экспорта промышленной продукции (товаров, работ, услуг), по кредитам и облигационным займам на осуществление инвестиционных проектов, по обязательствам ПАО «Авиационная холдинговая компания «Сухой» суммой гарантирования в общей сложности до 5 000 млн. долларов США. Вместе с тем, в 2014 году были предоставлены только 3 государственные гарантии Российской Федерации в иностранной валюте на общую сумму гарантирования 802,18 млн. долларов США или 16 % от общего

объема гарантирования, предусмотренного Программой государственных гарантий Российской Федерации в иностранной валюте на 2014 год.

Государственные гарантии Российской Федерации в иностранной валюте, предусмотренные в программах государственных гарантий Российской Федерации в иностранной валюте с объемами гарантирования в 2015-2016 годах по 1,6 млрд. долларов США ежегодно, не предоставлялись.

В нарушение пункта 22 Методических указаний по разработке и реализации государственных программ Российской Федерации, утвержденных приказом Минэкономразвития России от 16 сентября 2016 г. № 582, основное мероприятие 6.4 *«Оказание государственной гарантийной поддержки национальной промышленности, реализации инвестиционных проектов (в том числе региональных), экспорта, развития малого и среднего предпринимательства, выполнения гособоронзаказа»* не увязано с показателями (индикаторами) государственной программы и не имеет показателей (индикаторов) в рамках подпрограммы 6, которые могли бы характеризовать как непосредственные, так и конечные результаты его реализации.

В Основных направлениях долговой политики Российской Федерации на 2013 – 2015 годы Минфином России предусмотрено поддержание высокого уровня кредитных рейтингов Российской Федерации инвестиционной категории, а также создание предпосылок для повышения рейтингов до категории «А».

Указанная цель обозначена как одна из задач подпрограммы 6, решение которых необходимо для достижения цели подпрограммы 6 по эффективному управлению государственным долгом Российской Федерации.

Для решения задачи по поддержанию суверенных кредитных рейтингов Российской Федерации на инвестиционном уровне, созданию предпосылок для повышения рейтингов до категории «А» подпрограммой 6 государственной программы предусмотрено основное мероприятие 6.5 *«Взаимодействие с международными рейтинговыми агентствами»*, в том числе контрольные события 6.5.1.3. *«Обеспечено наличие у Российской Федерации суверенного кредитного рейтинга на инвестиционном уровне от трех ведущих международных рейтинговых агентств»* в 2014, 2015 и 2016 годах.

Анализ динамики кредитных рейтингов Российской Федерации от трех международных рейтинговых агентств в 2014 – 2016 годах показал следующее:

- в 2014 году на фоне усиления негативных тенденций в российской экономике и роста геополитических рисков, в условиях снижения гибкости

денежно-кредитной политики Российской Федерации, действия санкций, введенных иностранными государствами в отношении ряда российских компаний: *международное рейтинговое агентство Standard & Poor's* понизило суверенный кредитный рейтинг Российской Федерации до уровня «BBB-» с негативным прогнозом - низшей ступени инвестиционного уровня; кредитный рейтинг России агентством *Moody's Investors Service* был понижен до уровня «Baa2» с негативным прогнозом. Суверенный кредитный рейтинг РФ агентства *Fitch Ratings Ltd* был подтвержден на прежнем уровне «BBB» также с негативным прогнозом. Таким образом, на 1 января 2015 года два из трех суверенных кредитных рейтинга РФ не соответствовали запланированным на 2014 год значениям показателя (индикатора) 4 государственной программы (BBB (Baal);

- в январе 2015 года международные рейтинговые агентства «*Moody's*» и «*Standard & Poor's*» понизили суверенный кредитный рейтинг Российской Федерации в иностранной валюте до «спекулятивного» уровня. Рейтинг Российской Федерации от международного рейтингового агентства «*Fitch Rating's*» остался на инвестиционном уровне. В результате рейтинговых действий на 1 января 2016 года три суверенных кредитных рейтинга России от трех международных рейтинговых агентств не соответствовали запланированным на 2015 год значениям показателя (индикатора) 4 государственной программы (BBB (Baal). По состоянию на 31 декабря 2015 года суверенный кредитный рейтинг Российской Федерации соответствовал кредитному рейтингу инвестиционного уровня от одного из трех международных рейтинговых агентств, «*Fitch Rating's*»;

- в 2016 году суверенный кредитный рейтинг Российской Федерации в иностранной валюте "инвестиционного" уровня был сохранен только международным рейтинговым агентством «*Fitch Ratings*», кредитные рейтинги от международных рейтинговых агентств «*Moody's*» и «*Standard & Poor's*» были на одну ступень ниже "инвестиционного уровня" и соответствовали "спекулятивному" уровню. На 1 января 2017 года суверенные кредитные рейтинги России от трех международных рейтинговых агентств не соответствовали запланированным на 2016 год значениям показателя (индикатора) 4 государственной программы (A- (A3).

Таким образом, фактические значения показателя 4 «Долгосрочный кредитный рейтинг Российской Федерации по международной шкале ведущих международных рейтинговых агентств (Standard&Poor's, Fitch Ratings, Moody's)» государственной программы, установленного по основному мероприятию 6.5

«Взаимодействие с международными рейтинговыми агентствами», в 2015 – 2016 годах свидетельствуют о невыполнении Минфином России поставленной задачи подпрограммы 6 по ежегодному поддержанию суверенных кредитных рейтингов Российской Федерации на инвестиционном уровне, а также созданию предпосылок для повышения рейтингов до категории «А». Контрольные события 6.5.1.3. «Обеспечено наличие у Российской Федерации суверенного кредитного рейтинга на инвестиционном уровне от трех ведущих международных рейтинговых агентств», предусмотренные детальным планом-графиком, в 2015 и 2016 годах Минфином России не выполнены.

Вместе с тем, как показала проверка, фактические расходы федерального бюджета в 2014 – 2016 годах на оплату услуг международных рейтинговых агентств, оказанных на основании государственных контрактов, заключенных Минфином России от имени Правительства Российской Федерации с международными рейтинговыми агентствами по присвоению и поддержанию кредитных рейтингов Российской Федерации и долговых обязательств Российской Федерации, составили: в 2014 году – 22,5 млн. рублей, в 2015 году – 8,4 млн. рублей, в 2016 году – 147,3 млн. рублей. Рост расходов на оплату оказанных международными рейтинговыми агентствами услуг в 2016 году связан с тем, что услуги международных рейтинговых агентств, оказанные в 2014 – 2015 годах, были оплачены в 2016 году.

Таким образом, в результате реализации основного мероприятия 6.5 *«Взаимодействие с международными рейтинговыми агентствами»* в 2015 – 2016 годах установленная Основными направлениями государственной долговой политики Российской Федерации на 2013 – 2015 годы цель по поддержанию высокого уровня кредитных рейтингов Российской Федерации инвестиционной категории, созданию предпосылок для повышения рейтингов до категории «А» не достигнута, решение указанной задачи подпрограммы 6 Минфином России не выполнено.

Ожидаемым непосредственным результатом реализации основного мероприятия 6.7 *«Планирование объема вознаграждений агентам и консультантам с учетом состава и объема выполняемых функций»* является обеспечение доступа к услугам организаций, привлекаемых в ходе управления государственным долгом и государственными финансовыми активами Российской Федерации.

В рамках реализации основного мероприятия 6.7 *«Планирование объема*

вознаграждений агентам и консультантам с учетом состава и объема выполняемых функций» Минфином России осуществлялись выплаты в 2014 - 2016 годах Внешэкономбанку за выполнение функций агента Правительства Российской Федерации в соответствии с Соглашением о выполнении функций агента Правительства Российской Федерации от 25 декабря 2009 г. № 01-01-06/04-472 (далее – Соглашение), заключенным между Минфином России и Внешэкономбанком.

Счетной палатой Российской Федерации в 2016 году было проведено контрольное мероприятие «Проверка и анализ выполнения обязательств юридических лиц перед Российской Федерацией по возврату (погашению) задолженности по бюджетным кредитам (ссудам) за 2013 - 2015 годы, а также эффективности выполнения государственной корпорацией «Банк развития и внешнеэкономической деятельности (Внешэкономбанк)» - агентом Правительства Российской Федерации функций по обеспечению возврата (погашения) задолженности по бюджетным кредитам (ссудам)», по результатам которого было установлено следующее.

Согласно пункту 3.1.9 Соглашения Внешэкономбанк представляет в Минфин России ежеквартально промежуточные отчеты и по окончании года итоговый (годовой) отчет о проделанной работе по обеспечению возврата (погашения) задолженности юридических лиц по денежным обязательствам перед Российской Федерацией. Анализ содержания указанных отчетов показал, что в них перечислены результаты выполнения Внешэкономбанком функций агента Правительства Российской Федерации (с указанием, в том числе, количества направленных должникам уведомлений, писем, требований и иных документов в целях защиты прав и законных интересов Российской Федерации). При этом в отчетах Внешэкономбанка отсутствует содержательная оценка полученных результатов работы Внешэкономбанка как агента Правительства Российской Федерации.

Соглашением не установлены критерии оценки деятельности Внешэкономбанка, позволяющие оценить эффективность его работы как агента Правительства Российской Федерации по обеспечению возврата (погашения) задолженности юридических лиц по денежным обязательствам перед федеральным бюджетом (Российской Федерацией) по бюджетным кредитам, в том числе по возврату проблемной задолженности, достоверности учета задолженности перед Российской Федерацией по бюджетным кредитам, и оценить

обоснованность выплаты размера вознаграждения Внешэкономбанку как агенту Правительства Российской Федерации.

По информации Минфина России (письмо от 15 февраля 2017 г. № 01-02-01/04-8640), для оценки в 2017 году деятельности Внешэкономбанка при выполнении им функции агента Правительства Российской Федерации по учету и обеспечению возврата (погашения) задолженности Минфином России планируется включить в Соглашение на 2017 год положения, согласно которым общая сумма выплачиваемого вознаграждения Внешэкономбанку будет зависеть от наличия 10 случаев возврата на доработку подготовленных Внешэкономбанком документов (форм отчетности, представлений на списание с учета задолженности, заключений об удостоверении прав требований, актов сверки задолженности) вследствие выявления в них ошибок, противоречий, несоответствий и иных недостатков. До настоящего времени Минфином России не представлены утвержденные изменения (дополнения) к Соглашению, касающиеся конкретных показателей результатов деятельности Внешэкономбанка, как агента Правительства Российской Федерации по обеспечению возврата (погашения) задолженности по бюджетным кредитам (ссудам). Представление Счетной палаты Российской Федерации находится на контроле до 1 октября 2017 года.

Следует отметить, что *подпрограмма 6 «Управление государственным долгом и государственными финансовыми активами Российской Федерации»* не содержит качественных и количественных показателей, характеризующих работу агентов и юридических консультантов. Указанная работа оценивается Минфином России исключительно на основании соглашений, заключенных Минфином России с агентами и юридическими консультантами, и по существу отнесена к программному формату исключительно по формальному признаку.

По основному мероприятию 6.8 *«Обеспечение реализации межправительственных соглашений об урегулировании/погашении задолженности бывшего СССР/Российской Федерации перед иностранными государствами-кредиторами»*.

Основными направлениями деятельности Правительства Российской Федерации на период до 2018 года определено, что решение задачи увеличения экспорта российской продукции связано с расширением присутствия России на традиционных рынках, а также освоением новых перспективных отраслевых и страновых рынков.

Решению указанной задачи могло бы способствовать проведение конверсионных операций «долг в обмен на товары и (или) услуги», связанных с погашением и обслуживанием государственного внешнего долга Российской Федерации.

При этом Основные направления государственной долговой политики Российской Федерации на 2013-2015 годы, разработанные Минфином России, не содержат информации о данной области долговой политики Российской Федерации.

Организация финансирования производства и поставок товаров (работ, услуг) в счет погашения задолженности бывшего СССР/Российской Федерации перед иностранными государствами указана в государственной программе в качестве основного направления реализации основного мероприятия 6.8 *«Обеспечение реализации межправительственных соглашений об урегулировании/погашении задолженности бывшего СССР/Российской Федерации перед иностранными государствами-кредиторами».*

При анализе проведения конверсионных операций «долг в обмен на товары и (или) услуги», связанных с погашением и обслуживанием государственного внешнего долга Российской Федерации, в 2014-2016 годах следует иметь в виду, что на указанный период приходится заключительный этап реализации конверсионных операций.

В указанном периоде было, в частности, реализовано Соглашение между Правительством Российской Федерации и Правительством Республики Македонии об урегулировании обязательств бывшего СССР по расчетам, связанным с товарооборотом между бывшим СССР и бывшей СФРЮ, от 19 июня 2010 года.

В 2014 году ОАО «Стройтрансгаз» и АО «Македонские энергетические ресурсы» заключили контракт на строительство участка «Клечовце – крановый узел VS 5» газопровода «Клечовце – Неготино» в Македонии в счет погашения задолженности Российской Федерации перед Республикой Македонией, который после прохождения установленных внутригосударственных процедур был принят к финансированию Минфином России.

Конверсионные операции в рамках указанного Соглашения были осуществлены в 2015-2016 годах, и государственный долг Российской Федерации перед Республикой Македонией в размере 60,56 млн. долларов США был своевременно и в полном объеме погашен поставками продукции.

Однако результаты контрольного мероприятия «Проверка погашения государственного внешнего долга Российской Федерации перед правительствами иностранных государств посредством проведения конверсионных операций «долг в обмен на товары и (или) услуги» в 2012-2015 годах и за истекший период 2016 года», проведенного Счетной палатой Российской Федерации в 2017 году, показали, что реализация ряда межправительственных соглашений, предусматривавших проведение конверсионных операций «долг в обмен на товары и (или) услуги», не была достаточно эффективной, что привело к отказу от использования конверсионных операций в качестве формы погашения государственного внешнего долга Российской Федерации и завершению погашения задолженности денежными платежами.

Доля средств федерального бюджета, направленных в 2014-2016 годах на финансирование российских экспортеров в рамках конверсионных операций «долг в обмен на товары и (или) услуги», составила 23,1 % от общей суммы бюджетных ассигнований на погашение и обслуживание долга, изначально подлежавшего погашению поставками продукции. Большая часть бюджетных ассигнований (76,9 %) была направлена на погашение задолженности денежными платежами.

По состоянию на 1 января 2017 года в составе долга, изначально подлежавшего погашению в рамках конверсионных операций «долг в обмен на товары и (или) услуги», оставались долговые обязательства Российской Федерации на общую сумму, эквивалентную 399,9 млн. долларов США.

Погашение большей части указанной задолженности урегулировано Соглашением между Правительством Российской Федерации и Советом Министров Боснии и Герцеговины об урегулировании обязательств бывшего СССР по расчетам, связанным с товарооборотом между бывшим СССР и бывшей СФРЮ, проект которого был одобрен распоряжением Правительства Российской Федерации от 20 декабря 2016 г. № 2740-р и предусматривает исключительно денежную форму погашения задолженности.

Результаты контрольного мероприятия свидетельствуют о том, что в 2014-2016 годах погашение задолженности бывшего СССР/Российской Федерации перед иностранными государствами было осуществлено, главным образом, денежными средствами. Таким образом, задача, поставленная государственной программой на 2014-2016 годы в части основного мероприятия 6.8, не была выполнена в полном объеме.

Следует отметить, что показатель 2 «Государственный долг Российской Федерации по отношению к объему валового внутреннего продукта» не может быть использован для оценки реализации основного мероприятия 6.8 ввиду излишне обобщающего характера указанного показателя.

По основному мероприятию 6.10 *«Обеспечение реализации соглашений Российской Федерации с правительствами иностранных государств-заемщиками»*.

В Стратегии национальной безопасности Российской Федерации, утвержденной Указом Президента Российской Федерации от 31 декабря 2015 г. № 683, отмечается, что в целях противодействия угрозам экономической безопасности органы государственной власти и органы местного самоуправления во взаимодействии с институтами гражданского общества реализуют государственную социально-экономическую политику, предусматривающую, в том числе повышение эффективности управления принадлежащими государству активами.

Целью подпрограммы 6 *«Управление государственным долгом и государственными финансовыми активами Российской Федерации»* государственной программы является эффективное управление государственным долгом и государственными финансовыми активами Российской Федерации.

Одной из задач подпрограммы 6 является выполнение финансовых обязательств по заключенным с правительствами иностранных государств - заемщиков международным договорам.

Вместе с тем, целевые индикаторы и показатели, а также ожидаемые результаты реализации подпрограммы 6, характеризующие управление финансовыми активами Российской Федерации в части государственных финансовых и государственных экспортных кредитов, отсутствуют.

При этом для оценки достижения результатов основного мероприятия 6.10 *«Обеспечение реализации соглашений Российской Федерации с правительствами иностранных государств-заемщиками»* установлены показатели (индикаторы), не относящиеся к государственным финансовым активам и характеризующие долговую нагрузку Российской Федерации (показатель 6.1 «Доля расходов на обслуживание государственного долга Российской Федерации в общем объеме расходов федерального бюджета», показатель 6.2 «Отношение годовой суммы платежей на погашение и обслуживание государственного долга Российской Федерации к доходам федерального бюджета», показатель 6.3 «Отношение

государственного долга Российской Федерации к доходам федерального бюджета»).

В целях эффективного управления государственными финансовыми активами Российской Федерации в части государственных финансовых кредитов и государственных экспортных кредитов в Перечне основных мероприятий государственной программы с указанием сроков реализации и ожидаемых результатов (приложение № 2 к государственной программе) предусматривается одно основное мероприятие 6.10 «Обеспечение реализации соглашений Российской Федерации с правительствами иностранных государств – заемщиками», установлен ожидаемый непосредственный результат – реализация заключенных международных договоров (соглашений).

Детальный план-график реализации государственной программы Российской Федерации «Управление государственными финансами и регулирование финансовых рынков» на 2014 год и на плановый период 2015 и 2016 годов, утвержденный приказом Минфина России от 29 июля 2015 г. № 234, предусматривает в рамках основного мероприятия 6.10 два мероприятия 6.10.1 «Подготовка Программы предоставления государственных финансовых и государственных экспортных кредитов (в составе проекта федерального закона «О федеральном бюджете на очередной год и плановый период»)» и 6.10.2 «Исполнение Программы предоставления государственных финансовых и государственных экспортных кредитов (в составе проекта федерального закона «О федеральном бюджете на очередной год и плановый период»)»).

Контрольные события для указанных мероприятий предусматривают только факт принятия и исполнения Программы предоставления государственных финансовых и государственных экспортных кредитов и не содержат показатели, характеризующие степень ее исполнения.

Ресурсное обеспечение реализации государственной программы за счет бюджетных ассигнований федерального бюджета (приложение № 4 к государственной программе, в ред. постановления № 320) также не содержит показатели по объемам предоставления государственных финансовых и государственных экспортных кредитов иностранным государствам и (или) иностранным юридическим лицам из федерального бюджета.

В 2017 году в соответствии с постановлением Правительства Российской Федерации от 30 марта 2017 г. № 349 «О внесении изменений в государственную программу Российской Федерации «Управление государственными финансами и

регулирование финансовых рынков» на 2014 – 2016 годы в рамках ресурсного обеспечения подпрограммы 6 по главе 092 «Министерство финансов Российской Федерации» были предусмотрены бюджетные ассигнования по источникам финансирования дефицита федерального бюджета на предоставление правительствам иностранных государств государственных финансовых и экспортных кредитов.

Следует отметить, что одной из основных задач Стратегии экономической безопасности Российской Федерации на период до 2030 года по реализации направления, касающегося устойчивого развития национальной финансовой системы, является совершенствование управления государственными финансовыми активами и долговыми обязательствами (пункт 19 Стратегии экономической безопасности Российской Федерации на период до 2030 года, утвержденной Указом Президента Российской Федерации от 13 мая 2017 г. № 208), что не учтено на уровне задач и мероприятий Подпрограммы 6.

Программа предоставления государственных финансовых и государственных экспортных кредитов содержит сведения, составляющие государственную тайну. Постановлением Правительства Российской Федерации от 2 августа 2010 г. № 588 «Об утверждении Порядка разработки, реализации и оценки эффективности государственных программ Российской Федерации», установлены требования к содержанию государственной программы, в пункте 8(1) которых указано, что сведения, составляющие государственную тайну, и сведения конфиденциального характера приводятся в отдельных приложениях к государственной программе.

Таким образом, содержание государственной программы в части основного мероприятия 6.10 *«Обеспечение реализации соглашений Российской Федерации с правительствами иностранных государств – заемщиками»* подпрограммы 6 не соответствует требованиям, установленным постановлением Правительства Российской Федерации от 2 августа 2010 г. № 588.

Согласно Программе повышения эффективности управления общественными (государственными и муниципальными) финансами на период до 2018 года, утвержденной распоряжением Правительства Российской Федерации от 30 декабря 2013 г. № 2593-р, макроэкономические условия в Российской Федерации позволяют осуществлять государственные заимствования на приемлемых условиях, что, в свою очередь, давало возможность выходить на

рынок займов при благоприятной конъюнктуре и накапливать часть нефтегазовых доходов в Резервном фонде, реализуя, таким образом, стратегию «занимай и сберегай», суть которой заключалась в привлечении займов в ограниченных (с учетом действующих «бюджетных правил») объемах на приемлемых условиях с возможностью дальнейшего сокращения относительного уровня процентных расходов федерального бюджета, сохранения низкого уровня налоговой нагрузки и гарантированного накопления резервов, при устойчивых доходах от размещения средств суверенных фондов, что соответствует основным направлениям реализации *основного мероприятия 6.11 «Управление средствами суверенных фондов»* подпрограммы 6, согласно которым в целях обеспечения сохранности средств Резервного фонда и Фонда национального благосостояния и стабильного уровня доходов от их размещения предусмотрен переход к менее консервативным и более доходным стратегиям инвестирования средств Резервного фонда и Фонда национального благосостояния, привлечение для данной цели профессиональных участников финансовых рынков.

В составе целевых индикаторов и индикаторов подпрограммы 6 в отношении управления средствами суверенных фондов предусмотрен единственный показатель 6.4 «Разница между фактической доходностью размещения средств Фонда национального благосостояния и доходностью эталонного инвестиционного портфеля долговых обязательств иностранных государств со сроком до погашения от 1 года до 3 лет (США – 45 процентов, Германия – 25 процентов, Франция – 20 процентов, Великобритания – 10 процентов)», что является недостаточным для оценки ожидаемого результата реализации *основного мероприятия 6.11 «Управление средствами суверенных фондов»*, иные показатели управления средствами Резервного фонда и Фонда национального благосостояния (далее - ФНБ) государственной программой не предусмотрены.

По вопросу обоснования установления целевых значений указанного показателя Минфин России сообщил о том, что «применение показателя 6.4 основано на общепринятой практике оценки результатов управления финансовыми активами, в том числе лучшей практике управления средствами суверенных фондов. В соответствии с данной практикой основными критериями эффективности деятельности управляющих выступают доходность от управления портфелем финансовых активов, а также показатели, соизмеряющие полученную доходность с доходностью так называемого эталонного портфеля». В этой связи

Минфин России считает, что использование показателя 6.4 представляется достаточным для оценки результатов управления средствами суверенных фондов.

В 2014 году Счетной палатой Российской Федерации проводилось контрольное мероприятие «Анализ планирования и реализации мероприятий государственной программы Российской Федерации «Управление государственными финансами и регулирование финансовых рынков», включая оценку сбалансированности целей, задач, индикаторов, мероприятий и финансовых ресурсов, а также ее соответствия долгосрочным целям социально-экономического развития Российской Федерации с подготовкой проекта доклада Президенту Российской Федерации», в ходе которого были установлены нарушения требований подпункта 25.1 пункта 25 «Требования к содержанию государственной программы» Методических указаний по разработке и реализации государственных программ Российской Федерации по трем показателям подпрограммы 6, в том числе не обеспечено требование «достоверности» показателя 6.4, поскольку способ сбора и обработки исходной информации не допускает возможность проверки точности получаемых в процессе независимого мониторинга и оценки реализации подпрограммы.

В качестве базовых показателей, используемых в формуле расчета показателя 6.4 (в части расчета эталонного инвестиционного портфеля долговых обязательств иностранных государств со сроком до погашения от 1 года до 3 лет), заявлены значения индексов совокупного дохода для обязательств правительств США, Германии, Франции и Великобритании, представленных в информационно-аналитической системе Блумберг (Bloomberg). Вместе с тем, индексы, представленные в информационно-аналитической системе Блумберг (Bloomberg), имеют строго кодифицированные обозначения на иностранном языке, несопоставимые с наименованием вышеназванных базовых показателей. Кроме того, информационно-аналитическая система Блумберг (Bloomberg) в той ее части, где расположены необходимые информационные ресурсы, имеет ограниченный доступ, предоставляемый на платной основе.

Достоверность фактических значений показателя 6.4 в 2014-2016 годах была проверена расчетами с использованием полученных по запросам Счетной палаты от Минфина России данных о фактической доходности размещения средств ФНБ в 2014-2016 годах и значений индексов совокупного дохода для обязательств правительств США, Германии, Франции и Великобритании, представленных в информационно-аналитической системе Блумберг и

использованных Минфином России при расчете доходности эталонного инвестиционного портфеля в 2014-2016 годах.

Анализ годовых отчетов Минфина России о ходе реализации и оценке эффективности государственной программы Российской Федерации «Управление государственными финансами и регулирование финансовых рынков» за 2014 – 2016 годы показал достижение следующих значений показателя 6.4:

Показатель (индикатор) (наименование)	Ед. измерения	2014 год			2015 год			2016 год		
		план	факт	откло- нение (п.п.)	план	факт	откло- нение (п.п.)	план	факт	откло- нение (п.п.)
Показатель 6.4 «Разница между фактической доходностью размещения средств Фонда национального благосостояния и доходностью эталонного инвестиционного портфеля долговых обязательств иностранных государств со сроком до погашения от 1 года до 3 лет (США – 45 процентов, Германия – 25 процентов, Франция – 20 процентов, Великобритания – 10 процентов)», не менее	% годовых, в корзине валют (доллары США – 45%, евро – 45%, фунты стерлинга в – 10%), больше или равно	0,00	0,37	0,37	0,25	0,41	0,16	0,50	0,07	-0,43

По итогам 2014 и 2015 годов фактические значения показателя 6.4 превысили запланированные. За 2016 год плановое значение показателя 6.4 не достигнуто, при этом фактическое значение показателя 6.4 оказалось меньше запланированного более чем в 7 раз.

Согласно материалам к годовому отчету о ходе реализации и оценке эффективности государственной программы Российской Федерации «Управление государственными финансами и регулирование финансовых рынков» за 2016 год Минфин России обосновывает отклонение значения показателя 6.4 на конец 2016 года, в том числе следующим фактором.

В целях оказания государственной поддержки Внешэкономбанку в соответствии с решением Правительства Российской Федерации в декабре 2015 года процентная ставка по размещенным во Внешэкономбанке за счет средств ФНБ валютным депозитам в общей сумме 6,25 млрд. долларов США снижена в более чем в 10 раз – с уровня, превышающего на 2,75 - 3,80 процентных пункта ставку ЛИБОР в долларах США сроком на шесть месяцев, до уровня 0,25 % годовых (что по информации Минфина России значительно ниже не только рыночного уровня, но и доходности от размещения

средств ФНБ на счетах в Банке России).

Плановое значение показателя 6.4 к 2020 году увеличивалось до 1,25 %.

В соответствии с утвержденными постановлением Правительства Российской Федерации от 30 марта 2017 г. № 349 изменениями, внесенными в государственную программу, плановые значения показателя 6.6 «Разница между фактической доходностью размещения средств Фонда национального благосостояния и доходностью эталонного инвестиционного портфеля долговых обязательств иностранных государств со сроком до погашения от 1 года до 3 лет (США – 45 процентов, Германия – 25 процентов, Франция – 20 процентов, Великобритания – 10 процентов)» на 2017-2020 годы не предусмотрены. Кроме того, в соответствии с внесенными изменениями с основным мероприятием 6.11 «Управление средствами суверенных фондов» связан показатель 6.4 «Доля государственного внутреннего долга в общем объеме государственного долга Российской Федерации», использование которого не позволяет оценить достижение ожидаемого результата реализации основного мероприятия 6.11.

Ожидаемым результатом реализации основного мероприятия 6.11 «Управление средствами суверенных фондов» является «Обеспечение сохранности средств Резервного фонда и Фонда национального благосостояния и стабильного уровня доходов от их размещения» со сроком окончания реализации основного мероприятия 31 декабря 2020 года.

Промежуточный результат реализации основного мероприятия 6.11 «Управление средствами суверенных фондов», достигнутый к концу 2016 года, показал следующее.

1. В части обеспечения сохранности средств Резервного фонда и ФНБ в 2014-2016 годах преобладающая часть средств суверенных фондов размещалась на счетах в иностранной валюте в Банке России (в 2014 году: 100 % средств Резервного фонда и 75 % средств ФНБ, в 2015 году: 100 % средств Резервного фонда и 67 % средств ФНБ, в 2016 году: 100 % средств Резервного фонда и 64 % средств ФНБ).

Банк России на остатки средств Резервного фонда и ФНБ на счетах в иностранной валюте начислял проценты, эквивалентные доходности индексов, сформированных из долговых обязательств иностранных государств. Начисленные проценты уплачивались по окончании процентных периодов.

При этом значения доходности размещения средств Резервного фонда и ФНБ на счетах в иностранной валюте в Банке России, выраженной в корзине

разрешенных иностранных валют, отдельно за 2014, 2015 и 2016 годы не превышали 0,7 % годовых.

Таким образом, доходность размещения средств Резервного фонда и ФНБ на счетах в иностранной валюте в Банке России в 2014-2016 годах находилась на низком уровне.

2. В части обеспечения стабильного уровня доходов от размещения средств Резервного фонда и ФНБ в 2014-2016 годах в федеральный бюджет были зачислены доходы от управления средствами суверенных фондов в следующих объемах.

Наименование	2014 год			2015 год			2016 год		
	прогноз уточн.	факт	откло- нение, %	прогноз уточн.	факт	откло- нение, %	прогноз уточн.	факт	откло- нение, %
Резервный фонд	5 171,0	5 171,0	0,0	50 484,0	50 484,0	0,0	32 207,5	26 401,5	-18,0
Фонд национального благополучия	55 710,5	57 517,7	3,2	88 951,7	83 245,5	-6,4	70 123,3	61 465,8	-12,3

В 2014-2015 годах фактические поступления доходов от управления средствами Резервного фонда и ФНБ в целом соответствовали уточненным прогнозным значениям.

В 2016 году существенные отклонения фактических поступлений доходов от управления средствами Резервного фонда и ФНБ от прогнозных значений связаны с тем, что фактические суммы процентов, уплаченных Банком России в 2016 году за пользование денежными средствами, размещенными на счетах в иностранной валюте, открытых в Банке России для учета средств Резервного фонда и ФНБ, оказались меньше прогнозных значений вследствие снижения котировок ценных бумаг США, стран зоны евро и Великобритании в сентябре - декабре 2016 года и укрепления курса рубля по отношению к доллару США, евро и фунту стерлингов Соединенного королевства.

На основе приведенных в таблице данных отмечаем, что фактические поступления доходов от управления средствами фондов в отчетном периоде значительно отличались по сравнению с предыдущим периодом.

Таким образом, уровень фактических поступлений в 2014-2016 годах доходов от управления средствами Резервного фонда и ФНБ не являлся стабильным.

3. Ожидаемым результатом реализации мероприятия 6.11.1 «Обеспечение практического перехода к размещению средств ФНБ в соответствии с

расширенным перечнем разрешенных иностранных валют (за счет включения австралийского доллара, канадского доллара, швейцарского франка и иены) и расширенным перечнем правительств иностранных государств - эмитентов долговых обязательств (за счет включения правительств Австралии, Швейцарии и Японии)» являлось «размещение средств ФНБ в соответствии с расширенным перечнем разрешенных иностранных валют (за счет включения австралийского доллара, канадского доллара, швейцарского франка и иены) и расширенным перечнем правительств иностранных государств - эмитентов долговых обязательств (за счет включения правительств Австралии, Швейцарии и Японии)». Детальным планом-графиком предусматривался срок окончания реализации мероприятия 31 марта 2015 года.

Расширение перечня разрешенных иностранных валют и перечня правительств иностранных государств - эмитентов долговых обязательств осуществлено в соответствии с постановлением Правительства Российской Федерации от 5 ноября 2013 г. № 989 «О внесении изменений в постановление Правительства Российской Федерации от 19 января 2008 г. № 18 «О порядке управления средствами Фонда национального благосостояния».

Однако указанные разрешенные иностранные валюты (австралийский доллар, канадский доллар, швейцарский франк и иена) в 2015-2016 годах также не были включены в состав нормативной валютной структуры средств ФНБ, который утвержден приказом Минфина России от 24 января 2008 г. № 24, и долговые обязательства правительств Австралии, Швейцарии и Японии за счет средств ФНБ в 2015-2016 годах также не приобретались.

Таким образом, мероприятие 6.11.1 «Обеспечение практического перехода к размещению средств ФНБ в соответствии с расширенным перечнем разрешенных иностранных валют (за счет включения австралийского доллара, канадского доллара, швейцарского франка и иены) и расширенным перечнем правительств иностранных государств - эмитентов долговых обязательств (за счет включения правительств Австралии, Швейцарии и Японии)» не выполнено.

4. В составе основного мероприятия 6.11 было предусмотрено мероприятие «Подготовка и реализация решений Правительства Российской Федерации о размещении части средств ФНБ в самокупаемые инфраструктурные проекты, генерирующие устойчивый инвестиционный доход (путем приобретения ценных бумаг, связанных с реализацией указанных проектов, размещения средств на субординированные депозиты/ в субординированные облигации банков)».

В Бюджетном послании Президента Российской Федерации о бюджетной политике в 2014-2016 годах было указано, что Правительству Российской Федерации необходимо уже в 2013 году начать размещение средств ФНБ и средства пенсионных накоплений в финансовые инструменты, предназначенные для реализации самокупаемых проектов развития инфраструктуры, обеспечивающих максимальный мультипликативный эффект экономического роста при минимальных рисках для размещаемых государством средств, осуществляя финансирование проектов на возвратной основе. В этом случае необходимо было определить долю участия ФНБ, которая позволила бы разделить риски реализации проекта с другими участниками, максимально задействовать средства частных инвесторов, использовать механизмы государственно-частного партнерства, снять на законодательном уровне существующие сегодня для таких проектов ограничения, разработать методику их комплексной оценки и типовые соглашения, а также обеспечить действенный контроль за целевым использованием средств, в том числе с учетом опыта банковского сопровождения проектов.

По результатам экспертно-аналитического мероприятия «Мониторинг и оценка эффективности размещения и использования средств Резервного фонда и Фонда национального благосостояния, в том числе направленных на финансирование инфраструктурных проектов за счет средств Фонда национального благосостояния», проведенного Счетной палатой Российской Федерации в апреле 2017 года, за 2016 год было установлено следующее.

По состоянию на 1 января 2017 года в Перечень самокупаемых инфраструктурных проектов, реализуемых юридическими лицами, в финансовые активы которых размещаются средства Фонда национального благосостояния и (или) пенсионных накоплений, находящихся в доверительном управлении государственной управляющей компании, на возвратной основе (далее – перечень проектов), утвержденных распоряжением Правительства Российской Федерации от 5 ноября 2013 г. № 2044-р (с изменениями и дополнениями), включены 12 инфраструктурных проектов с общим предельным объемом средств ФНБ, инвестируемых на возвратной основе, в сумме 972,46 млрд. рублей.

По состоянию на 1 января 2017 года объем средств ФНБ, размещенных в ценные бумаги российских эмитентов, связанные с реализацией самокупаемых инфраструктурных проектов, на депозитах и субординированных депозитах в российских кредитных организациях в целях финансирования самокупаемых

инфраструктурных проектов составил 545,7 млрд. рублей, или 56,1 % от предельного объема средств ФНБ (972,46 млрд. рублей), направляемых на указанные цели. При этом средства ФНБ не размещались в указанные финансовые активы с декабря 2015 года.

Установлено отсутствие нормативной правовой базы, предусматривающей возможность использования инициаторами проектов соответствующих процентных доходов, полученных по счетам в кредитных организациях, на которые зачислены средства ФНБ, привлеченные для финансирования проектов за счет размещения ценных бумаг.

Были отмечены системные недостатки и проблемы в реализации инфраструктурных проектов: низкий уровень выполнения строительных работ, несоблюдение сроков проведения конкурсных процедур, нарушение подрядчиками договорных обязательств по поставкам оборудования и выполнению работ, что сопровождается значительными рисками реализации проектов.

Отмечалось недофинансирование отдельных инфраструктурных проектов за счет иных источников, предусмотренных паспортами инвестиционных проектов, в том числе заемного финансирования, предоставленного кредитными организациями инициаторам проектов, собственных средств инициаторов проектов и средств прочих участников проектов, что увеличивает риски для средств ФНБ в текущей структуре финансирования проектов. Таким образом, максимально не используются механизмы государственно-частного партнерства и риски в большей степени ложатся на государство.

С учетом изложенного следует отметить, что фактическая реализация отдельных инфраструктурных проектов свидетельствует о неэффективном использовании размещенных средств ФНБ.

Таким образом, задача по созданию новых механизмов финансирования развития инфраструктуры, предусмотренная Бюджетным посланием Президента Российской Федерации о бюджетной политике в 2014-2016 годах, в полной мере не реализована по итогам 2014-2016 годов.

5. В части реализации в 2015 году мероприятия 6.11.4 «Подготовка и реализация решений Правительства Российской Федерации о размещении средств ФНБ на депозиты во Внешэкономбанке» утверждено постановление Правительства Российской Федерации от 6 мая 2015 г. № 439 «О внесении изменений в постановление Правительства Российской Федерации от 19 января

2008 г. № 18», предусматривающее, что средства ФНБ в размере до 300 млрд. руб. могут размещаться на депозитах во Внешэкономбанке в целях финансирования проектов Внешэкономбанка, реализуемых организациями реального сектора экономики.

При этом отмечаем, что только в декабре 2016 года, то есть спустя около 1,5 лет после принятия постановления Правительства Российской Федерации от 6 мая 2015 г. № 439 «О внесении изменений в постановление Правительства Российской Федерации от 19 января 2008 г. № 18» средства ФНБ на общую сумму 3 204,4 млн. рублей, или 1,1 % от 300 млрд. рублей, были размещены на депозиты во Внешэкономбанке в целях финансирования двух проектов Внешэкономбанка.

В результате сроки реализации принятых Правительством Российской Федерации антикризисных решений, предусмотренных Планом первоочередных мероприятий по обеспечению устойчивого развития экономики и социальной стабильности в 2015 году, утвержденным распоряжением Правительства Российской Федерации от 27 января 2015 г. № 98-р, фактически были отложены на 1,5 года, что неизбежно снижало их эффективность.

6. Федеральным законом от 19 декабря 2016 г. № 415-ФЗ «О федеральном бюджете на 2017 год и на плановый период 2018 и 2019 годов» (с учетом поправок, предусмотренных проектом федерального закона «О внесении изменений в Федеральный закон «О федеральном бюджете на 2017 год и на плановый период 2018 и 2019 годов», принятом Государственной Думой в третьем чтении 21 июня 2017 года) предусмотрено использование средств Резервного фонда в 2017 году в объеме 1 060,8 млрд. рублей. Прогнозируется, что к концу 2017 года Резервный фонд будет полностью исчерпан.

При этом с 2017 года указанным федеральным законом (с учетом поправок) предусмотрено также использование в 2017-2019 годах средств ФНБ на общую сумму 1 965,4 млрд. рублей (без учета реализации предусмотренной поправками текстовой статьи о праве Правительства Российской Федерации использовать средства ФНБ в размере до 200 млрд. рублей), что может вызвать снижение доли прогнозируемого объема средств ФНБ, размещенных на счетах в Банке России, до 46,2 % прогнозируемого совокупного объема ФНБ на конец 2019 года.

Учитывая, что средства ФНБ, размещенные на счетах в Банке России, являются наиболее ликвидным финансовым активом по сравнению с другими финансовыми активами, в которые размещены средства ФНБ, снижение доли средств ФНБ, размещенных на счетах в Банке России, в совокупном объеме ФНБ

увеличивает риски по дальнейшему обеспечению софинансирования добровольных пенсионных накоплений граждан Российской Федерации, а также обеспечения сбалансированности (покрытия дефицита) бюджета Пенсионного фонда Российской Федерации за счет средств ФНБ в соответствии с положениями Бюджетного кодекса Российской Федерации.

Согласно материалам к годовому отчету о ходе реализации и оценке эффективности государственной программы за 2016 год Минфин России отмечает следующее. В связи с прогнозируемыми полным исчерпанием Резервного фонда и активным использованием средств ФНБ на покрытие дефицита федерального бюджета / бюджета Пенсионного фонда Российской Федерации на текущем этапе предпосылки для разработки механизма инвестирования средств суверенных фондов в более доходные и одновременно более рискованные финансовые инструменты (акции и корпоративные облигации) объективно отсутствуют. Указанная позиция разделяется Минэкономразвития России и Банком России. В этой связи возможности задействовать более доходные стратегии размещения средств фондов в иностранные финансовые активы отсутствуют.

С учетом изложенного следует отметить высокий риск недостижения Минфином России ожидаемых результатов реализации подпрограммы 6 в части создания долгосрочного источника финансирования дефицита федерального бюджета и поддержки пенсионной системы Российской Федерации посредством обеспечения сохранности средств Резервного фонда и ФНБ и стабильного уровня доходов от их размещения.

В Программе повышения эффективности управления общественными (государственными и муниципальными) финансами на период до 2018 года отмечается о необходимости уделять повышенное внимание долговой нагрузке на региональные бюджеты, поскольку государственный долг ряда субъектов Российской Федерации превышает рисковый уровень 50 % суммы налоговых и неналоговых доходов региональных бюджетов.

Для обеспечения устойчивости и сбалансированности региональных и местных бюджетов Программой повышения эффективности управления общественными (государственными и муниципальными) финансами на период до 2018 года рекомендовано закрепить в бюджетном законодательстве Российской Федерации требование о разработке и одобрении органами государственной власти субъектов Российской Федерации основных направлений долговой политики субъекта РФ на период не менее бюджетного цикла (три года), которые

должны рассматриваться как стратегический документ регионального уровня, способствующий проведению ответственной долговой политики российскими регионами и оптимизации долговой нагрузки бюджетов субъектов РФ, что до настоящего времени не нашло отражения в соответствующих нормативных правовых актах.

В Основных направлениях государственной долговой политики Российской Федерации на 2013 – 2015 годы отмечается, что в предстоящем периоде необходимо уделять повышенное внимание ситуации в сфере заимствований и государственного долга субъектов Российской Федерации, а также долговой нагрузке на региональные бюджеты.

В соответствии с указанным документом в целях минимизации валютных рисков на бюджеты субъектов Российской Федерации планировалось ввести норму, устанавливающую необходимость наличия для осуществления субъектом государственных внешних заимствований кредитных рейтингов от не менее чем двух ведущих международных рейтинговых агентств на уровне не ниже уровня соответствующих рейтингов, присвоенных по международной шкале Российской Федерации, что позволит, в свою очередь, открыть доступ на внешние рынки капитала только наиболее финансово устойчивым заемщикам.

Реализация основного мероприятия 6.12 *«Нормативное правовое регулирование и мониторинг состояния государственного долга субъектов Российской Федерации и муниципального долга, обеспечение допуска на национальный долговой рынок финансово-устойчивых эмитентов государственных ценных бумаг субъектов Российской Федерации и муниципальных ценных бумаг»* должна способствовать решению одной из задач подпрограммы 6: совершенствование государственной политики в сфере государственного долга субъектов Российской Федерации.

При этом ожидаемым непосредственным результатом основного мероприятия 6.12 является обеспечение нормативно-правовых рамок для регулирования заемной/долговой политики субъектами Российской Федерации и муниципальными образованиями, в рамках реализации которого в 2014 – 2016 годах детальным планом-графиком предусмотрено выполнение 3 мероприятий и входящих в них 8 контрольных событий.

В проверяемом периоде в рамках реализации основного мероприятия 6.12 подпрограммы 6 и планов, предусмотренных Основными направлениями государственной долговой политики Российской Федерации на 2013 – 2015 годы,

в сфере государственного долга субъектов Российской Федерации:

в 2014 году внесены изменения в статью 104 Бюджетного кодекса Российской Федерации в части установления требований к субъектам Российской Федерации по наличию кредитных рейтингов соответствующего уровня в целях осуществления ими внешних заимствований; утвержден приказ Минфина России от 18 сентября 2014 г. № 101н «Об утверждении стандартов раскрытия информации о государственных ценных бумагах субъектов Российской Федерации или муниципальных ценных бумагах, содержащейся в решении о выпуске (дополнительном выпуске) государственных ценных бумаг субъектов Российской Федерации или муниципальных ценных бумаг и в отчете об итогах эмиссии этих ценных бумаг, и форм заявлений о государственной регистрации условий эмиссии и обращения этих ценных бумаг, а также изменений, вносимых в эти условия»;

в 2015 году Минфином России разработаны и размещены на официальном сайте Минфина России 18 декабря 2015 года Рекомендации по проведению субъектами Российской Федерации ответственной заемной/долговой политики (информация о размещении Рекомендаций на официальном сайте Минфина России доведена до финансовых органов субъектов Российской Федерации письмом от 18 декабря 2015 г. № 04-06-08/74789). Указанные Рекомендации имеют методический характер и разработаны с учетом Основных направлений государственной долговой политики Российской Федерации в целях разработки и реализации российскими регионами комплекса мер, направленных на повышение ответственности заемной/долговой политики; утверждено распоряжение Правительства Российской Федерации от 28 апреля 2015 г. № 753-р «О реализации статьи 111 Федерального закона от 05.04.2013 № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд», устанавливающее способ отбора поставщиков услуг по размещению государственных ценных бумаг субъектов Российской Федерации и муниципальных ценных бумаг.

Предусмотренная основными направлениями реализации по основному мероприятию 6.12 разработка основных направлений государственной политики в области заимствований и долга субъектов Российской Федерации и нормативных правовых актов по реализации этой политики в 2014-2016 годах Минфином России не осуществлена.

Установленный государственной программой показатель 5 «Индекс открытости бюджета (Open Budget Index), определяемый Международным бюджетным партнерством» для оценки достижения результатов основного мероприятия 6.12 «Нормативное правовое регулирование и мониторинг состояния государственного долга субъектов Российской Федерации и муниципального долга, обеспечение допуска на национальный долговой рынок финансово-устойчивых эмитентов государственных ценных бумаг субъектов Российской Федерации и муниципальных ценных бумаг» в проверяемом периоде ежегодно не выполнялся: в 2014-2015 годах фактическое значение составило 74 балла при плановом значении 77 баллов, в 2016 году фактическое значение составило 74 балла при плановом значении 80 баллов.

При этом следует отметить, что установленный государственной программой показатель 5 не позволяет оценить достижение результатов реализации основного мероприятия 6.12, а также объективно отразить ситуацию в области государственного регионального долга Российской Федерации.

В соответствии с основными направлениями реализации основного мероприятия 6.12 в проверяемом периоде Минфином России проводился мониторинг долговой ситуации субъектов Российской Федерации на основе информации об объемах и структуре долговых обязательств, переданной Минфину России из долговых книг субъектов РФ и муниципальных образований.

Динамика объема и структуры государственного долга субъектов Российской Федерации в 2014 – 2016 годах представлена в следующей таблице.

Наименование	Госдолг на 01.01.2014		Госдолг на 01.01.2015		Госдолг на 01.01.2016		Госдолг на 01.01.2017		Госдолг на 01.05.2017
	Всего, млн. руб.	уд. вес., %	Всего, млн. руб.	уд. вес., %	Всего, млн. руб.	уд. вес., %	Всего, млн. руб.	уд. вес., %	Всего, млн. руб.
Всего, в том числе:	1 737 462,5	100%	2 089 510,9	100%	2 318 590,2	100%	2 353 191,2	100%	2 246 713,7
Кредиты кредитных организаций	691 543,2	39,8%	888 086,6	42,5%	965 432,7	41,6%	808 509,1	34,4%	597 569,1
Государственные ценные бумаги	450 654,1	25,9%	442 143,5	21,2%	432 762,0	18,7%	457 490,4	19,4%	445 630,2
Бюджетные кредиты	470 931,5	27,1%	647 451,8	31,0%	808 674,5	34,9%	990 494,1	42,1%	1 110 478,2
Государственные гарантии	124 248,4	7,2%	111 270,7	5,3%	102 959,1	4,4%	88 297,2	3,8%	84 648,0
Иные долговые обязательства	85,3	-	558,3	-	8 761,9	0,4%	8 400,4	0,4%	8 388,2

Проведенный анализ динамики государственного регионального долга в проверяемом периоде показал, что бюджетные кредиты становятся инструментом обеспечения *частично* сбалансированности бюджетов российских регионов. По состоянию на 1 января 2017 года объем бюджетных кредитов составил 990 494,1 млн. рублей, увеличившись в 2,1 раза по сравнению с аналогичным показателем на начало 2014 года. Доля бюджетных кредитов в совокупном объеме

государственного долга субъектов Российской Федерации на начало 2017 года составила более 40 %.

Но при этом *продолжается* рост долговых обязательств российских регионов. По итогам 2016 года государственный долг субъектов Российской Федерации достиг 2 353 191,2 млн. рублей.

Оценка состояния долговой устойчивости российских регионов показывает значительные объемы государственного долга субъектов Российской Федерации, приближающиеся у отдельных субъектов к объему их годовых доходов, что свидетельствует о высоком уровне долговой нагрузки на региональные бюджеты.

В 2016 году средний уровень долговой нагрузки бюджетов российских регионов в целом по Российской Федерации составил 33,8 % от собственных доходов.

Однако для ряда субъектов Российской Федерации ситуация по данному показателю является *весьма рискованной*. Так, у 8-ми регионов уровень долговой нагрузки превысил 100 % от собственных доходов (нарушение статьи 107 «Предельный объем государственного долга субъекта Российской Федерации, муниципального долга» Бюджетного кодекса Российской Федерации), у 16 субъектов – долговая нагрузка превысила 85 % собственных доходов.

Следует отметить, что высокий уровень долговой нагрузки российских регионов свидетельствует о наличии серьезных рисков с выплатами по долговым обязательствам субъектов Российской Федерации.

В 2014 – 2016 годах в структуре задолженности российских регионов произошли существенные изменения:

- доля бюджетных кредитов на начало 2017 года увеличилась на 15,0 % и составила 42,1 %.

На 1 января 2017 года из 47 российских регионов доля бюджетных кредитов в совокупном объеме государственного долга субъектов Российской Федерации превышала среднероссийский показатель (42,1 %). Максимальное значение данного показателя (100%) зафиксировано у Владимирской области, Камчатского края, Республики Алтай и Республики Ингушетии.

Высокая доля бюджетных кредитов говорит о том, что в сложной экономической ситуации регионы испытывают трудности с погашением и рефинансированием своих долговых обязательств без финансовой помощи Правительства Российской Федерации;

- доля кредитов от кредитных организаций на начало 2017 года уменьшилась на 5,4 % и составила 34,4 %;

- доля государственных ценных бумаг на начало 2017 года уменьшилась на 6,5 % и до 19,4 %;

- доля государственных гарантий на начало 2017 года сократилась на 3,4 % и составила 3,8 %.

Таким образом, приведенная выше оценка текущей ситуации, связанной с ростом государственного долга субъектов Российской Федерации, увеличением долговой нагрузки на региональные бюджеты, ухудшением качества структуры долговых обязательств субъектов Российской Федерации (в том числе, снижение доли рыночного долга), свидетельствует о том, что решение задачи подпрограммы 6 по совершенствованию государственной политики в сфере государственного долга субъектов Российской Федерации Минфином России не обеспечено.

Для двух основных мероприятий подпрограммы 10 «Государственное регулирование отрасли драгоценных металлов и драгоценных камней» - основное мероприятие 10.1 «Выработка и совершенствование государственной политики и нормативное правовое регулирование в сфере добычи, производства, переработки, использования и обращения драгоценных металлов и драгоценных камней, в том числе государственного контроля (надзора) в указанной сфере» и основное мероприятие 10.2 «Организация формирования Государственного фонда драгоценных металлов и драгоценных камней Российской Федерации и обеспечение опробования, анализа и клеймения государственным пробирным клеймом», установлены общие показатели (индикаторы).

Достижение в 2014-2016 годах плановых значений показателей (индикаторов), связанных с основными мероприятиями подпрограммы 10 представлено в следующей таблице.

№ п/п	Показатель (индикатор) (наименование)	Ед. измерения	Значения показателей (индикаторов) ГП, подпрограммы					
			2014		2015		2016	
			план	факт	план	факт	план	факт
Подпрограмма «Государственное регулирование отрасли драгоценных металлов и драгоценных камней»								
Основное мероприятие 10.1 «Выработка и совершенствование государственной политики и нормативное правовое регулирование в сфере добычи, производства, переработки, использования и обращения драгоценных металлов и драгоценных камней, в том числе государственного контроля (надзора) в указанной сфере»								
Основное мероприятие 10.2 «Организация формирования Государственного фонда драгоценных металлов и драгоценных камней Российской Федерации и обеспечение опробования, анализа и клеймения государственным пробирным клеймом»								
1	Показатель 10.1 «Сокращение сроков проведения государственного контроля за качеством сортировки и оценки драгоценных камней»	дни	4	3	3	3	3	1
2	Показатель 10.2 «Сокращение сроков опробования и клеймения изделий из драгоценных металлов»	дни	5	5	4	4	4	3

Согласно отчетам Минфина России по итогам 2014-2016 годов показатели подпрограммы 10 достигнуты в полном объеме.

Минфином России как ответственным исполнителем государственной программы не в полной мере выполнены требования пункта 22 Методических указаний по разработке и реализации государственных программ Российской Федерации, утвержденных приказом Минэкономразвития России от 16 сентября 2016 г. № 582, в части разработки порядка сбора информации о достижении указанных показателей (индикаторов), а также методики их расчета.

Анализ значения показателя (индикатора) 10.1 «Сокращение сроков проведения государственного контроля за качеством сортировки и оценки драгоценных камней» позволяет сделать вывод, что в 2015 и 2016 годах по сравнению с 2014 годом произошло сокращение с 4 дней до 1 дня; значения показателя (индикатора) 10.2 «Сокращение сроков опробования и клеймения изделий из драгоценных металлов» в 2015 и 2016 годах по сравнению с 2014 годом сократилось с 5 дней до 3 дней.

При этом результаты контрольных мероприятий, проведенных Счетной палатой Российской Федерации в 2015-2016 годах в отношении филиалов ФКУ «Пробирная палата России» государственных инспекций пробирного надзора (ГИПН), показали, что сроки выполнения работ ГИПН по опробованию и клеймению изделий из драгоценных металлов составляют от 3 до 10 дней. Например, в ГИПН по г. Москве и Московской области, Верхне-Волжская ГИПН и Северо-Западной ГИПН изделия предъявляются сдачиками в территориальные ГИПН для опробования и клеймения по заявлениям установленных форм - по массе и количеству, на срок до 10 календарных дней в зависимости от объема сдаваемой партии изделий из драгоценных металлов. В этой связи, сокращение сроков опробования и клеймения изделий из драгоценных металлов в 2015 и 2016 годах по сравнению с 2014 годом до 3 дней, указанное в отчете Минфина России, является недостаточно обоснованным.

Кроме того, при выборочной проверке актов Гохрана России о результатах государственного контроля за качеством сортировки и оценки драгоценных камней было установлено, что сроки проведения контроля за качеством сортировки и оценки природных алмазов значительно превышали сроки, указанные в фактических показателях достижения показателя 10.1.

Так, например в ЕСО «АЛРОСА» сроки проведения контроля Гохраном России в 2014-2016 годах составляли от 3 до 8 дней.

При определении плановых и фактических показателей (индикаторов), которые были включены в подпрограмму 10 «Государственное регулирование

отрасли драгоценных металлов и драгоценных камней», Минфином России использована информация Гохрана России и ФКУ «Пробирная палата России».

Так, согласно письму Гохрана России от 20 марта 2014 г. № 32-95-995-421/806 показатель 10.1. «Сокращение сроков проведения государственного контроля за качеством сортировки и оценке драгоценных камней» представляет собой время, необходимое для осуществления государственного контроля на этапах сортировки драгоценных камней, а также контроля при ввозе в Российскую Федерацию и вывозе из Российской Федерации драгоценных камней, и измеряется в днях.

При этом механизм и порядок сбора и анализа сведений для получения значения данного показателя отсутствуют, то есть не разработаны.

Предложения ФКУ «Пробирная палата России», поясняющие порядок сбора и анализа сведений для получения значения показателя 10.2 «Сокращение сроков опробования и клеймения изделий из драгоценных металлов» также отсутствуют.

Таким образом, данные отчета Минфина России о выполнении целевых значений показателей 10.1 и 10.2 подпрограммы 10 «Государственное регулирование отрасли драгоценных металлов и драгоценных камней» в 2014 – 2016 годах не обоснованы, существует риск снижения качества проведения контроля за сортировкой и оценкой драгоценных камней.

Вместе с тем, для выполнения задачи подпрограммы 10 - организация формирования Госфонда России, а также для достижения ожидаемого результата подпрограммы 10 - оптимизация формирования Госфонда России, соответствующие целевые показатели (индикаторы) в подпрограмме 10 не предусмотрены.

В связи с отсутствием необходимых показателей (индикаторов), степень достижения цели подпрограммы 10 «Государственное регулирование отрасли драгоценных металлов и драгоценных камней» - повышение эффективности государственного регулирования отрасли драгоценных металлов и драгоценных камней, без установления целевых показателей (индикаторов) характеризующих степень достижения ожидаемого результата подпрограммы 10 - оптимизация формирования Госфонда России, оценить не представляется возможным.

7.3. Анализ финансового обеспечения реализации подпрограмм Государственной программы в 2014-2016 годах.

Финансирование государственной программы в 2014 – 2016 годах в соответствии с первоначальной редакцией Паспорта государственной программы,

утвержденной постановлением Правительства Российской Федерации от 15 апреля 2014 г. № 320, было предусмотрено в следующих объемах: в 2014 году – 729 182,0 млн. рублей, в 2015 году – 789 638,6 млн. рублей, в 2016 году – 838 009,7 млн. рублей, в том числе:

по подпрограмме 6 «Управление государственным долгом и государственными финансовыми активами Российской Федерации»: в 2014 году – 475 679,1 млн. рублей, в 2015 году – 534 607,7 млн. рублей, в 2016 году – 599 011,9 млн. рублей;

по подпрограмме 10 «Государственное регулирование отрасли драгоценных металлов и драгоценных камней»: в 2014 году – 3 535,0 млн. рублей, в 2015 году – 3 224,7 млн. рублей, в 2016 году – 3 224,7 млн. рублей.

Следует отметить, что Паспортом государственной программы, утвержденным постановлением № 320 (в первоначальной редакции), в 2014-2016 годах не были предусмотрены объемы бюджетных ассигнований по источникам финансирования дефицита федерального бюджета на реализацию подпрограммы 6 «Управление государственным долгом и государственными финансовыми активами Российской Федерации» (на погашение государственных долговых обязательств Российской Федерации, на предоставление правительствам иностранных государств государственных финансовых и экспортных кредитов) и подпрограммы 10 «Государственное регулирование отрасли драгоценных металлов и драгоценных камней» - на приобретение государственных металлов и драгоценных камней для пополнения Госфонда России.

Постановлением Правительства Российской Федерации от 30 марта 2017 г. № 349 «О внесении изменений в Государственную программу Российской Федерации «Управление государственными финансами и регулирование финансовых рынков» внесены изменения в показатели ресурсного обеспечения реализации государственной программы на 2014–2016 годы, предусматривающие бюджетные ассигнования не только по расходам федерального бюджета, но и по источникам финансирования дефицита федерального бюджета в следующих объемах:

по подпрограмме 6: в 2014 году – 788 506,3 млн. рублей, в 2015 году – 1 274 229,5 млн. рублей, в 2016 году – 1 007 526,3 млн. рублей;

по подпрограмме 10: составлял в 2014 году – 15 000,0 млн. рублей; в 2015 году – 14 003,0 млн. рублей; в 2016 году – 11 962,0 млн. рублей.

Таким образом, приведенные в приложении № 4 «Ресурсное обеспечение

реализации государственной программы за счет бюджетных ассигнований федерального бюджета» (в первоначальной редакции постановления № 320) данные по объемам финансового обеспечения, предусмотренным на реализацию основных мероприятий подпрограммы 6 «Управление государственным долгом и государственными финансовыми активами Российской Федерации» и подпрограммы 10 «Государственное регулирование отрасли драгоценных металлов и драгоценных камней» в 2014 – 2016 годах недостоверны (отсутствует финансовое обеспечение за счет бюджетных ассигнований по источникам финансирования дефицита федерального бюджета) и, в свою очередь, не позволяет оценить степень реализации основных мероприятий подпрограммы 6 и подпрограммы 10.

Результаты реализации подпрограммы 6 государственной программы в части расходов на обслуживание долговых обязательств РФ, выплату вознаграждений агентам и консультантам, оплату услуг международных рейтинговых агентств и других расходов свидетельствуют о неудовлетворительном качестве планирования финансового обеспечения мероприятий государственной программы. В проверяемом периоде фактические расходы составили: в 2014 году - 417 921,2 млн. рублей или 78,0 % объема ресурсного обеспечения, предусмотренного паспортом в уточненной редакции; в 2015 году – 520 768,2 млн. рублей или 113,7 %; в 2016 году - 626 135,7 млн. рублей или 95,3 %.

Таким образом, предусмотренные паспортами подпрограммы 6 «Управление государственным долгом и государственными финансовыми активами Российской Федерации» и подпрограммы 10 «Государственное регулирование отрасли драгоценных металлов и драгоценных камней», утвержденными постановлением Правительства Российской Федерации от 15 апреля 2014 г. № 320, цели «эффективное управление государственным долгом и государственными финансовыми активами Российской Федерации» и «повышение эффективности государственного регулирования отрасли драгоценных металлов и драгоценных камней» соответственно, в 2014-2016 годах не были обеспечены в полном объеме финансовыми ресурсами.

7.5. Проверка организации Министерством финансов Российской Федерации как ответственным исполнителем внутреннего контроля за реализацией мероприятий подпрограмм Государственной программы.

Приказом Минфина России от 18 июля 2014 г. № 219 утвержден детальный план-график реализации государственной программы Российской Федерации «Управление государственными финансами и регулирование финансовых рынков» на 2014 год и на плановый период 2015 и 2016 годов», контроль за его исполнением возложен на заместителя Министра финансов Российской Федерации А.М. Лаврова, который письмом от 5 сентября 2014 г. № 09-04-09/ВН-37449 в целях осуществления ежемесячного и ежеквартального мониторинга реализации государственной программы определил порядок взаимодействия структурных подразделений Минфина России и федеральных органов исполнительной власти, являющимися участниками и соисполнителями государственной программы по вопросам ее реализации.

Кроме того, в соответствии с приказом Минфина России от 14 июля 2014 г. № 218 «Об утверждении Положения о Департаменте бюджетной политики» Департамент бюджетной политики организует актуализацию и мониторинг реализации государственной программы Российской Федерации «Управление государственными финансами и регулирование финансовых рынков», формирует планы (план реализации, детальный план-график реализации) и отчетность о ходе реализации государственной программы, обеспечивает взаимосвязь планов реализации государственной программы с плановыми документами Минфина России, с привлечением для этого департаментов Минфина России, а также иных ведомств, участвующих в реализации государственной программы.

Необходимо отметить, что новая редакция детального плана-графика реализации государственной программы Российской Федерации «Управление государственными финансами и регулирование финансовых рынков» на 2014 год и на плановый период 2015 и 2016 годов существенно уточнена в части мероприятий, контрольных событий, предусмотренных на 2015 год, и была утверждена только в середине года приказом Минфина России от 29 июля 2015 г. № 234.

В связи с этим ежемесячный внутренний мониторинг реализации государственной программы в период январь-июль 2015 года в Минфине России не осуществлялся.

Степень реализации мероприятий государственной программы характеризуется следующими данными.

	Количество мероприятий, контрольных событий (план)	Реализация запланированных мероприятий, контрольных событий
--	--	---

		<i>реализовано</i>	<i>степень выполнения контрольных событий</i>
2014 (мероприятия)	86	82	0,95
2015 (контрольные события)	273	259	0,95
2016 (контрольные события)	295	252	0,85

Таким образом, уровень выполнения контрольных событий в 2014 – 2015 годах составил 95 % и характеризуется как высокий, при этом по итогам 2016 года уровень выполнения контрольных событий составил 85 %, что можно оценить как средний.

Необходимо отметить, что степень выполнения Минфином России мероприятий и контрольных событий в значительной мере связана с внесением соответствующих корректировок в детальный план-график реализации государственной программы Российской Федерации «Управление государственными финансами и регулирование финансовых рынков» на 2014 год и на плановый период 2015 и 2016 годов».

По результатам мониторинга реализации государственной программы Российской Федерации «Управление государственными финансами и регулирование финансовых рынков» в части контрольных событий и мероприятий с плановой датой реализации в декабре 2014 года, Департаментом бюджетной политики докладной запиской от 22 декабря 2014 г. № 09-04-09/ВН-56201 на имя заместителя Министра финансов Российской Федерации А.М.Лаврова сообщено, что с учетом ранее принятых решений, с целью минимизации рисков реализации контрольных событий, Департаментом бюджетной политики:

16 декабря 2014 года внесен в Правительство Российской Федерации проект распоряжения о внесении изменений в план реализации государственной программы Российской Федерации «Управление государственными финансами и регулирование финансовых рынков» на 2014 год и плановый период 2015 и 2016 годов, утвержденный распоряжением Правительства российской Федерации от 21 июня 2014 г. № 1105-р;

инициировано согласование изменений в детальный план-график реализации государственной программы Российской Федерации «Управление государственными финансами и регулирование финансовых рынков» на 2014 год и на плановый период 2015 и 2016 годов», утвержденный приказом Минфина России от 18 июля 2014 г. № 219 (изменения необходимо утвердить до конца 2014 года).

Таким образом, риски несвоевременного исполнения контрольных событий в 2014 году в результате внесения изменений в план реализации государственной

программы Российской Федерации «Управление государственными финансами и регулирование финансовых рынков» на 2014 год и плановый период 2015 и 2016 годов и детальный план-график реализации государственной программы Российской Федерации «Управление государственными финансами и регулирование финансовых рынков» на 2014 год и на плановый период 2015 и 2016 годов», в целом были исключены.

В ходе проверки установлено, что по итогам 2014 года в соответствии с приказами Минфина России от 16 октября 2014 г. № 359 и от 30 декабря 2014 г. № 565 по подпрограмме 1 «Обеспечение сбалансированности федерального бюджета и повышение эффективности бюджетных расходов» и подпрограмме 3 «Обеспечение открытости и прозрачности управления общественными финансами» сроки реализации 3 мероприятий и 18 контрольных событий перенесены на последующие периоды. Степень реализации мероприятий государственной программы по подпрограмме 1 «Обеспечение сбалансированности федерального бюджета и повышение эффективности бюджетных расходов» составила 1,00 и по подпрограмме 3 «Обеспечение открытости и прозрачности управления общественными финансами» - 1,00.

По результатам проведенного мониторинга (докладная записка от 2 декабря 2015 г. № 09-04-09/ВН-53474) в части мероприятий и контрольных событий, срок завершения которых установлен на ноябрь-декабрь 2015 года, также выявлено, что по состоянию на 25 ноября 2015 года из 204 контрольных событий и мероприятий не будет обеспечено наступление в плановый срок 18 контрольных событий и не будет реализовано в срок 9 мероприятий.

Основными причинами невыполнения контрольных событий в срок по информации Минфина России явились:

принятие Федерального закона от 30 сентября 2015 г. № 273-ФЗ «Об особенностях составления и утверждения проектов бюджетов бюджетной системы Российской Федерации на 2016 год, о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации и признании утратившей силу статьи 3 Федерального закона «О приостановлении действия отдельных положений Бюджетного кодекса Российской Федерации»;

длительность процедур согласования с заинтересованными федеральными органами исполнительной власти;

ненадлежащее качество планирования мероприятий и контрольных событий их исполнителями.

В ходе проверки установлено, что по итогам 2015 года в соответствии с приказами Минфина России от 29 июля 2015 г. № 234 «Об утверждении детального плана-графика реализации государственной программы Российской Федерации «Управление государственными финансами и регулирование финансовых рынков» на 2014 год и на плановый период 2015 и 2016 годов» и от 31 декабря 2015 г. № 608 «О внесении изменений в приказ Министерства финансов Российской Федерации от 29 июля 2015 г. № 234» сроки реализации 25 контрольных событий подпрограммы 1 «Обеспечение сбалансированности федерального бюджета и повышение эффективности бюджетных расходов», подпрограммы 3 «Обеспечение открытости и прозрачности управления общественными финансами», подпрограммы 6 «Управление государственным долгом и государственными финансовыми активами Российской Федерации» и подпрограммы 10 «Государственное регулирование отрасли драгоценных металлов и драгоценных камней» перенесены на последующие периоды.

В связи с этим степень реализации контрольных событий в 2015 году по подпрограмме 1 «Обеспечение сбалансированности федерального бюджета и повышение эффективности бюджетных расходов» составила 0,96; по подпрограмме 3 «Обеспечение открытости и прозрачности управления общественными финансами» - 0,93; по подпрограмме 6 «Управление государственным долгом и государственными финансовыми активами Российской Федерации» - 0,97 и по подпрограмме 10 «Государственное регулирование отрасли драгоценных металлов и драгоценных камней» 1,00.

По результатам проводимого Минфином России мониторинга реализации государственной программы осуществлялось внесение соответствующих корректировок в детальный план-график реализации государственной программы Российской Федерации «Управление государственными финансами и регулирование финансовых рынков» на 2014 год и на плановый период 2015 и 2016 годов», в том числе изменение плановых сроков реализации мероприятий и контрольных событий с учетом их фактического исполнения.

8. Замечания руководителей объекта контрольного мероприятия на результаты контрольного мероприятия

По результатам контрольного мероприятия представлены:

- замечания заместителя Министра финансов Российской Федерации С.А.Сторчака (вх. № А-5283 от 17 мая 2017 года) к акту по результатам контрольного мероприятия;

- замечания заместителя Министра финансов Российской Федерации А.М.Лаврова (вх. № А-6010 от 16 июня 2017 года) к акту по результатам контрольного мероприятия.

Заключения на указанные замечания соответственно от 23 мая 2017 г. № 05-482/05-03 и от 21 июня 2017 г. № 05-483/05-03 утверждены аудитором Т.Н. Мануйловой.

9. Выводы:

1. Цели, задачи и показатели (индикаторы), предусмотренные подпрограммами государственной программы «Управление государственными финансами и регулирование финансовых рынков», утвержденной постановлением Правительства Российской Федерации от 15 апреля 2014 г. № 320 «Об утверждении государственной программы Российской Федерации «Управление государственными финансами и регулирование финансовых рынков» (далее – государственная программа), в основном соответствуют целям, задачам и показателям документов стратегического планирования. Вместе с тем, в ходе контрольного мероприятия выявлено неполное соответствие отдельных подпрограмм государственной программы документам стратегического планирования.

Предусмотренное Концепцией долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года, утвержденной распоряжением Правительства Российской Федерации от 17 ноября 2008 г. № 1662-р, приоритетное направление повышения эффективности бюджетных расходов и системы бюджетирования в части обеспечения продолжения работы по инвентаризации всех имеющихся расходных обязательств и их анализу с целью определения соответствия приоритетам развития, чувствительности к изменениям макроэкономических условий не нашло отражения в основных направлениях реализации основного мероприятия 1.1 *«Внедрение долгосрочного бюджетного планирования в Российской Федерации» подпрограммы 1 «Обеспечение сбалансированности федерального бюджета и повышение эффективности бюджетных расходов».*

Основными направлениями деятельности Правительства Российской Федерации на период до 2018 года, утвержденными Председателем Правительства Российской Федерации Д.А. Медведевым 14 мая 2015 г. (далее - Основные направления деятельности Правительства Российской Федерации на период до 2018 года), установлено, что программная часть проекта федерального

бюджета должна формироваться на основе проектов государственных программ Российской Федерации, при этом бюджетные решения о постатейном распределении средств предполагается обосновывать сравнительным анализом конечных общественно значимых показателей и результативности использования ресурсов. Полный переход на программно-целевой принцип формирования бюджета исключит возможность проведения секвестра по формальному признаку, а планирование бюджетных ассигнований на реализацию государственных программ Российской Федерации будет осуществляться с учетом результатов их реализации за предыдущий год, а также в тесной увязке с целевыми индикаторами и показателями, характеризующими достижение поставленных целей указанных государственных программ.

В результате проведения контрольного мероприятия установлено, что указанные подходы не нашли отражения в основных направлениях реализации основного мероприятия 1.2 *«Внедрение программно-целевых методов планирования и повышения эффективности бюджетных расходов»* подпрограммы 1.

При этом необходимо отметить, что при подготовке проектов федеральных законов «О федеральном бюджете на 2014 год и на плановый период 2015 и 2016 годов», «О федеральном бюджете на 2015 год и на плановый период 2016 и 2017 годов», «О федеральном бюджете на 2016 год» информация о результатах сравнительного анализа общественно значимых показателей и результативности использования ресурсов, обосновывающего бюджетные решения о постатейном распределении средств федерального бюджета, в составе материалов к указанным законопроектам не содержалась.

Основными направлениями реализации основного мероприятия 1.2 *«Внедрение программно-целевых методов планирования и повышения эффективности бюджетных расходов»* подпрограммы 1 не учтены меры по осуществлению бюджетного маневра в пользу приоритетных направлений производительных расходов для перераспределения финансовых ресурсов на развитие человеческого капитала, инноваций, повышение качества инвестиционного климата в стране, стимулирующих рост частных инвестиций и способствующих формированию современной транспортной и инженерной инфраструктуры, предусмотренные Основными направлениями деятельности Правительства Российской Федерации на период до 2018 года.

В соответствии с Программой повышения эффективности управления общественными (государственными и муниципальными) финансами на период до 2018 года, утвержденной распоряжением Правительства Российской Федерации от 30 декабря 2013 г. № 2593-р, в условиях риска увеличения дефицита федерального бюджета необходимой мерой является разработка одновременно с основными направлениями бюджетной и налоговой политики на среднесрочный период основных направлений долговой политики. Вместе с тем, подготовленные Минфином России Основные направления государственной долговой политики Российской Федерации на 2013-2015 годы охватывали 2 года из проверяемого периода. Основные направления государственной долговой политики Российской Федерации на 2014-2016 годы, на 2015-2017 годы, на 2016-2018 годы Минфином России не были разработаны.

Основные направления реализации основного мероприятия 6.4 *«Оказание государственной гарантийной поддержки национальной промышленности, реализации инвестиционных проектов (в том числе региональных), экспорта, развития малого и среднего предпринимательства, выполнения гособоронзаказа»* подпрограммы 6 «Управление государственным долгом и государственными финансовыми активами Российской Федерации» ограничены такими основными направлениями реализации как проведение анализа эффективности государственной гарантийной поддержки, разработка и реализация мер государственной гарантийной поддержки (на федеральном уровне), планирование бюджетных ассигнований на исполнение государственных гарантий в объеме, достаточном для исполнения долговых обязательств Российской Федерации по предоставленным государственным гарантиям, и не ставят перед собой задач, исходя из установленных Основными направлениями государственной долговой политики Российской Федерации на 2013-2015 годы основных принципов оказания государственной гарантийной поддержки (установление единых подходов для предоставления госгарантий, отход от практики предоставления уникальных, нестандартных гарантий, предоставление государственной гарантийной поддержки по «планово-убыточным проектам» и финансово-неэффективным предприятиям недопустимо, оказание гарантийной поддержки при условии удовлетворительного финансового состояния принципалов, наличие обеспечения возвратности средств, использованных на исполнение госгарантий).

Таким образом, отсутствие в государственной программе ряда целей и задач, содержащихся в основных стратегических документах, снижает

эффективность реализации государственной программы, внедрения программно-целевого принципа формирования бюджета, повышения эффективности управления государственным долгом Российской Федерации.

2. Минфином России не выполнено мероприятие «Формирование бюджетного прогноза Российской Федерации на долгосрочный период» и входящее в него контрольное событие «Утвержден бюджетный прогноз Российской Федерации на долгосрочный период распоряжением Правительства Российской Федерации», утвержденное детальным планом-графиком реализации государственной программы Российской Федерации «Управление государственными финансами и регулирование финансовых рынков» на 2014 год и на плановый период 2015 и 2016 годов, утвержденным приказом Минфина России от 29 июля 2015 г. № 234, в рамках реализации в 2014 - 2016 годах основного мероприятия 1.1 *«Внедрение долгосрочного бюджетного планирования в Российской Федерации»*.

Установленный государственной программой показатель 1.1 «Наличие долгосрочной бюджетной стратегии Российской Федерации» по основному мероприятию 1.1 в 2014 – 2016 годах ежегодно не выполнялся.

3. В нарушение пунктов 9, 10 Правил разработки и утверждения бюджетного прогноза Российской Федерации на долгосрочный период, утвержденных постановлением Правительства Российской Федерации от 31 августа 2015 г. № 914, Минфином России бюджетный прогноз разработан без учета трех вариантов прогноза социально-экономического развития Российской Федерации на долгосрочный период (базовый, консервативный и целевой), а также не обеспечено соблюдение требований к составу и содержанию бюджетного прогноза Российской Федерации на долгосрочный период, определенных Приложением к указанным Правилам, бюджетный прогноз не содержит прогноза характеристик бюджетов бюджетной системы Российской Федерации, прогноза основных показателей федерального бюджета и показателей финансового обеспечения государственных программ Российской Федерации на период их действия.

4. Индикатором достижения цели основного мероприятия 1.2 *«Внедрение программно-целевых методов планирования и повышения эффективности бюджетных расходов»* является показатель 1.2 «Охват бюджетных ассигнований федерального бюджета показателями, характеризующими цели и результаты их использования», который к 2017 - 2020 годам должен составить 90 %.

Тем не менее, в 2015 и в 2016 годах показатель 1.2 не достиг плановых

значений: в 2015 году при плановом значении 70 % фактически его достигнутое значение составило 54,3 %, снизившись на 4,3 процентных пункта по сравнению с предыдущим годом, в 2016 году при плановом значении 70 % фактически достигнутое значение показателя 1.2 составило 53,3 %, снизившись на 1 процентный пункт по сравнению с предыдущим годом.

Причиной этого является отсутствие утвержденной государственной программы «Развитие пенсионной системы», сроки начала реализации которой в 2015-2016 годах дважды переносились, учитываемой при расчете планового значения показателя 1.2 «Охват бюджетных ассигнований федерального бюджета показателями, характеризующими цели и результаты их использования». Ответственным за разработку указанной государственной программы является Министерство труда и социального развития Российской Федерации (далее – Минтруд России). При этом Минтруд России в качестве соисполнителя основного мероприятия 1.2 «Внедрение программно-целевых методов планирования и повышения эффективности бюджетных расходов» Минфином России привлечен не был.

Таким образом, Минфин России как ответственный исполнитель за реализацию указанного основного мероприятия не обладает достаточными ресурсами и полномочиями, необходимыми и достаточными для достижения целей государственной программы и установленных государственной программой плановых значений показателей, что не соответствует принципу, установленному абзацем 7 пункта 5 Методических указаний по разработке и реализации государственных программ Российской Федерации, утвержденных приказом Минэкономразвития России от 16 сентября 2016 г. № 582.

5. В нарушение пункта 22 Методических указаний по разработке и реализации государственных программ Российской Федерации, утвержденных приказом Минэкономразвития России от 16 сентября 2016 г. № 582, в соответствии с которыми используемые показатели (индикаторы) должны соответствовать требованиям адекватности, объективности, сопоставимости, установленные значения показателей 1.3 «Наличие базовых (отраслевых) перечней государственных и муниципальных услуг и работ», 1.4 «Наличие ведомственных перечней государственных услуг и работ, оказываемых и выполняемых федеральными государственными учреждениями, сформированных на основании сводного перечня государственных и муниципальных услуг и работ» и 1.5 «Наличие общих требований к определению нормативных затрат на оказание

государственных и муниципальных услуг и работ в соответствующих сферах») не позволяют адекватно и объективно оценить достижение целей и ожидаемых (непосредственных) результатов по повышению качества оказания государственных (муниципальных) услуг.

6. В нарушение пункта 2 Порядка разработки, реализации и оценки эффективности государственных программ Российской Федерации, утвержденного постановлением Правительства Российской Федерации от 2 августа 2010 г. № 588, которым определено, что государственная программа является документом стратегического планирования, содержащим комплекс планируемых мероприятий, взаимоувязанных по задачам, срокам осуществления, исполнителям и ресурсам, и инструментов государственной политики, обеспечивающих в рамках реализации ключевых государственных функций достижение приоритетов и целей государственной политики в сфере социально-экономического развития и обеспечения национальной безопасности Российской Федерации, Минфином России как ответственным исполнителем по основному мероприятию 1.5 *«Совершенствование механизмов финансового обеспечения социальной поддержки населения»* в качестве направления реализации была установлена передача бюджетных ассигнований, предусматриваемых Минфину России на осуществление мер социальной поддержки граждан, подвергшихся воздействию радиации вследствие радиационных аварий и ядерных катастроф, включая расходы на выплату пособия по уходу за ребенком указанной категории граждан, Федеральной службе по труду и занятости (далее – Роструд), что фактически не обеспечило достижение ожидаемого непосредственного результата основного мероприятия 1.5.

Мероприятия по передаче бюджетных ассигнований Роструду на осуществление мер социальной поддержки граждан, подвергшихся воздействию радиации вследствие радиационных аварий и ядерных катастроф, включая расходы на выплату пособия по уходу за ребенком указанной категории граждан, были завершены в марте 2015 года.

Таким образом, основное мероприятие 1.5 не выполняет функцию механизма, с помощью которого будет достигнут в 2020 году ожидаемый непосредственный результат повышения эффективности бюджетных расходов на социальную поддержку отдельных категорий населения.

7. По основному мероприятию 1.6 *«Совершенствование регулирования вопросов деятельности государственных внебюджетных фондов»*

подпрограммы 1 со сроком окончания реализации 15 декабря 2020 года ожидаемым результатом является совершенствование правового статуса государственных внебюджетных фондов Российской Федерации, совершенствование системы обязательного социального страхования в Российской Федерации, системы персонифицированного учёта граждан в системе обязательного пенсионного страхования.

Вместе с тем, в рамках реализации основного мероприятия 1.6 «Совершенствование регулирования вопросов деятельности государственных внебюджетных фондов» подпрограммы 1 деятельность Минфина России заключалась в экспертизе проектов федеральных законов, подготовке писем и заключений в связи с представленными предложениями Минтруда России.

По основному мероприятию 1.6 «Совершенствование регулирования вопросов деятельности государственных внебюджетных фондов» Минфин России, не обладая соответствующими полномочиями, включил в качестве цели и ожидаемого (непосредственного) результата совершенствование правового статуса государственных внебюджетных фондов Российской Федерации, совершенствование системы обязательного социального страхования в Российской Федерации, системы персонифицированного учёта граждан в системе обязательного пенсионного страхования, что не соответствует пункту 5 Методических указаний по разработке и реализации государственных программ Российской Федерации, утвержденных приказом Минэкономразвития России от 16 сентября 2016 г. № 582, в соответствии с которыми формирование государственных программ осуществляется, в том числе исходя из принципов установления для государственных программ измеримых результатов их реализации (конечных результатов, то есть характеризующего количественными и (или) качественными показателями состояния (изменения состояния) социально-экономического развития или обеспечения национальной безопасности Российской Федерации, которое отражает выгоды от реализации государственной программы (подпрограммы), и непосредственных результатов, то есть характеристики объема и качества реализации мероприятия, направленного на достижение конечного результата реализации госпрограммы (подпрограммы).

8. В нарушение подпункта «ж» пункта 8 Порядка разработки, реализации и оценки эффективности государственных программ Российской Федерации, утвержденного постановлением Правительства Российской Федерации от 2 августа 2010 г. № 588, которым установлено, что государственная программа

содержит перечень и сведения о целевых показателях (индикаторах) с расшифровкой плановых значений по годам реализации, а также сведения о взаимосвязи мероприятий и результатов их выполнения с целевыми индикаторами и показателями государственной программы, используется одна и та же система показателей (индикаторов) для трех основных мероприятий 1.4 «Совершенствование системы оплаты труда на государственной гражданской службе», 1.5 «Совершенствование механизмов финансового обеспечения социальной поддержки населения» и 1.6 «Совершенствование регулирования вопросов деятельности государственных внебюджетных фондов» подпрограммы 1 государственной программы.

Использование показателей (индикаторов): показатель 1.1 «Наличие долгосрочной бюджетной стратегии Российской Федерации» (в 2014 году – «нет» = 0; в 2015 году – «нет» = 0; в 2016 году – «нет» = 0), показатель 1.2 «Охват бюджетных ассигнований федерального бюджета показателями, характеризующими цели и результаты их использования» (в 2014 году – 58,6 %; в 2015 году – 54,3 %; в 2016 году – 53,3 %), показатель 1.3 «Наличие базовых (отраслевых) перечней государственных и муниципальных услуг и работ» (в 2014 году – «да» = 1; в 2015 году – «да» = 1; в 2016 году – «да» = 1), показатель 1.4 «Наличие ведомственных перечней государственных услуг и работ, оказываемых и выполняемых федеральными государственными учреждениями, сформированных на основании сводного перечня государственных и муниципальных услуг и работ» (в 2014 году – «нет» = 0; в 2015 году – «да» = 1; в 2016 году – «да» = 1), показатель 1.5 «Наличие общих требований к определению нормативных затрат на оказание государственных и муниципальных услуг и работ в соответствующих сферах» (в 2014 году – «да» = 1; в 2015 году – «да» = 1; в 2016 году – «да» = 1), несет риски некорректной оценки прогресса в реализации основных мероприятий и в достижении целей и задач подпрограммы 1 «Обеспечение сбалансированности федерального бюджета и повышение эффективности бюджетных расходов».

9. По результатам опроса в апреле – мае 2017 года оценки эффективности реализации проекта «Бюджет для граждан» уровень открытости информации о бюджете и бюджетном процессе, изложенной на информационном ресурсе «Бюджет для граждан», по пятибалльной шкале на 5 баллов оценили 21,0% респондентов, на 4 балла – 34,6% респондентов, на 3 балла – 23,5 % респондентов, на 2 балла – 8,6 % респондентов, на 1 балл – 12,3 % респондентов.

Средний уровень открытости составил 3,4 балла, то есть невысокий.

Результаты проведенного опроса свидетельствуют о том, что информационный ресурс «Бюджет для граждан» в основном востребован гражданами, имеющими высшее образование - 91 %, работающими – 88 %, в сфере деятельности (государственная служба, информационные технологии, финансы и бухгалтер) – 60%. Уровень информированности остальных граждан о проводимой бюджетной политике, о ситуации в бюджетной сфере остается относительно не высоким.

Только 33 % опрошенных использовали информацию, размещенную на информационном ресурсе «Бюджет для граждан», для понимания направлений расходования уплаченных ими налогов, что свидетельствует об относительно невысоком уровне заинтересованности граждан как налогоплательщиков о дальнейшем расходовании бюджетных средств.

10. По итогам реализации подпрограммы 6 «Управление государственным долгом и государственными финансовыми активами Российской Федерации» за 2014 – 2016 годы задача по минимизации стоимости заимствований Минфином России не достигнута. Так, фактические значения показателя 6.5 «Целевое значение доходности к погашению портфеля облигаций федеральных займов на конец соответствующего года», характеризующего достижение ожидаемого результата основного мероприятия 6.3 *«Управление государственным долгом, выраженным в ценных бумагах, исходя из целевых ориентиров в области риска и стоимости обслуживания долга»*, в 2014 – 2016 годах превысили плановые значения, установленные подпрограммой 6: в 2014 году - на 404 базисных пункта, в 2015 году – на 144 базисных пункта, в 2016 году – на 75 базисных пунктов.

Показатель 6.7 «Дюрация рыночного портфеля облигаций федеральных займов» в течение 2014 – 2016 годов систематически не выполнялся, фактические значения которого составили: в 2014 году - 3,6 года при плане 4,1 года, в 2015 году – 3,5 года при плане 4,2 года, в 2016 году – 3,9 года при плане 4,3 года.

Таким образом, увеличение доходности на российском долговом рынке привело к росту расходов на обслуживание и погашение государственных облигаций, сокращение дюрации портфеля государственных ценных бумаг способствовало увеличению рисков исполнения Минфином России как эмитентом государственных долговых обязательств в среднесрочной перспективе, формированию пиков платежей по погашению и обслуживанию государственного долга Российской Федерации.

Реализация основного мероприятия 6.2 «Обеспечение своевременности и полноты исполнения долговых обязательств Российской Федерации» не способствует достижению цели эффективного управления государственным долгом Российской Федерации подпрограммы 6, и фактически является необходимостью соблюдения требования российского законодательства в части своевременности и полноты исполнения долговых обязательств в соответствии со статьей 810 «Обязанность заемщика вернуть сумму займа» Гражданского кодекса Российской Федерации.

При этом предусмотренные по основному мероприятию 6.2 «Обеспечение своевременности и полноты исполнения долговых обязательств Российской Федерации» два показателя Минфином России не выполнены:

в 2015 году показатель 6.2 «Отношение годовой суммы платежей на погашение и обслуживание государственного долга Российской Федерации к доходам федерального бюджета», фактическое значение которого составило 11,5 %, превысив плановое значение на 3,9 процентных пункта;

в 2016 году: показатель 6.1 «Доля расходов на обслуживание государственного долга Российской Федерации в общем объеме расходов федерального бюджета», фактическое значение которого составило 3,8 %, на 0,3 процентных пункта превысив плановое значение; показатель 6.2 «Отношение годовой суммы платежей на погашение и обслуживание государственного долга Российской Федерации к доходам федерального бюджета», фактическое значение которого составило 9,2 %, на 2,2 процентных пункта превысив плановое значение.

С учетом ухудшения экономической ситуации в Российской Федерации в 2014 году большинство задач подпрограммы 6 «Управление государственным долгом и государственными финансовыми активами Российской Федерации» потеряло свою актуальность в 2014 – 2016 годах.

11. В нарушение подпункта 2 пункта 5 постановления Правительства Российской Федерации от 7 апреля 2004 г. № 185 «Вопросы Министерства финансов Российской Федерации», в соответствии с которым определено, что Минфин России разрабатывает и утверждает методологию предоставления государственных гарантий Российской Федерации, Минфином России нормативный акт, определяющий и устанавливающий порядок формирования проекта программ государственных гарантий Российской Федерации на очередной финансовый год и плановый период (в части целей гарантирования, объемов предоставления государственных гарантий Российской Федерации в

валюте Российской Федерации, наличия или отсутствия права регрессного требования гаранта к принципалу, а также иных условий предоставления и исполнения государственных гарантий Российской Федерации в валюте Российской Федерации, общего объема бюджетных ассигнований, предусматриваемых на исполнение гарантий, (порядка) методики расчета планируемого объема бюджетных ассигнований на исполнение государственных гарантий по возможным гарантийным случаям и (порядок) методику расчета верхнего предела государственного долга по государственным гарантиям в валюте Российской Федерации), по состоянию на конец 2016 года не был утвержден.

Предоставление государственных гарантий Российской Федерации является ожидаемым непосредственным результатом реализации основного мероприятия 6.4 *«Оказание государственной гарантийной поддержки национальной промышленности, реализации инвестиционных проектов (в том числе региональных), экспорта, развития малого и среднего предпринимательства, выполнения гособоронзаказа»*.

Ежегодно в рамках Программы государственных гарантий Российской Федерации в иностранной валюте предусматривалось предоставление государственных гарантий в иностранной валюте. При этом ожидаемый результат по основному мероприятию 6.4 *«Оказание государственной гарантийной поддержки национальной промышленности, реализации инвестиционных проектов (в том числе региональных), экспорта, развития малого и среднего предпринимательства, выполнения гособоронзаказа»* в части предоставления государственных гарантий Российской Федерации в иностранной валюте фактически не выполнен.

Государственные гарантии Российской Федерации в иностранной валюте, предусмотренные в программах государственных гарантий Российской Федерации в иностранной валюте с объемами гарантирования в 2015-2016 годах по 1,6 млрд. долларов США ежегодно, не предоставлялись.

12. В нарушение пункта 22 Методических указаний по разработке и реализации государственных программ Российской Федерации, утвержденных приказом Минэкономразвития России от 16 сентября 2016 г. № 582, основное мероприятие 6.4 *«Оказание государственной гарантийной поддержки национальной промышленности, реализации инвестиционных проектов (в том числе региональных), экспорта, развития малого и среднего*

предпринимательства, выполнения гособоронзаказа» не имеет показателей (индикаторов) в рамках подпрограммы 6, которые могли бы характеризовать как непосредственные, так и конечные результаты его реализации.

13. Фактические значения показателя 4 «Долгосрочный кредитный рейтинг Российской Федерации по международной шкале ведущих международных рейтинговых агентств (Standard&Poor's, Fitch Ratings, Moody's)» по основному мероприятию 6.5 «*Взаимодействие с международными рейтинговыми агентствами*» в 2015 – 2016 годах свидетельствуют о невыполнении Минфином России поставленной задачи подпрограммы 6 по ежегодному поддержанию суверенных кредитных рейтингов Российской Федерации на инвестиционном уровне, а также созданию предпосылок для повышения рейтингов до категории «А». Контрольные события «Обеспечено наличие у Российской Федерации суверенного кредитного рейтинга на инвестиционном уровне от трех ведущих международных рейтинговых агентств», предусмотренные детальным планом-графиком, в 2015 и 2016 годах Минфином России не выполнены.

Таким образом, в результате реализации основного мероприятия 6.5 «*Взаимодействие с международными рейтинговыми агентствами*» в 2015 – 2016 годах установленная Основными направлениями государственной долговой политики Российской Федерации на 2013 – 2015 годы цель по поддержанию высокого уровня кредитных рейтингов Российской Федерации инвестиционной категории, созданию предпосылок для повышения рейтингов до категории «А» не достигнута, решение указанной задачи подпрограммы 6 Минфином России не выполнено.

14. В нарушение пункта 11 Порядка разработки, реализации и оценки эффективности государственных программ Российской Федерации, утвержденного постановлением Правительства Российской Федерации от 2 августа 2010 г. № 588, по основному мероприятию 6.10 «*Обеспечение реализации соглашений Российской Федерации с правительствами иностранных государств-заемщиками*» для оценки достижения результатов управления государственными финансовыми активами Российской Федерации установлены показатели (индикаторы), характеризующие долговую нагрузку Российской Федерации (показатель 6.1 «Доля расходов на обслуживание государственного долга Российской Федерации в общем объеме расходов федерального бюджета», показатель 6.2 «Отношение годовой суммы платежей на погашение и обслуживание государственного долга Российской Федерации к доходам

федерального бюджета», показатель 6.3 «Отношение государственного долга Российской Федерации к доходам федерального бюджета»), и не характеризующие количественно ход реализации государственной программы, решение основных задач и достижение целей.

15. В составе целевых индикаторов и индикаторов подпрограммы 6 в отношении управления средствами суверенных фондов в 2014 – 2016 годах предусмотрен единственный показатель 6.4 «Разница между фактической доходностью размещения средств Фонда национального благосостояния и доходностью эталонного инвестиционного портфеля долговых обязательств иностранных государств со сроком до погашения от 1 года до 3 лет (США – 45 процентов, Германия – 25 процентов, Франция – 20 процентов, Великобритания – 10 процентов)», что является недостаточным для оценки ожидаемого результата реализации основного мероприятия 6.11 «*Управление средствами суверенных фондов*», иные показатели управления средствами Резервного фонда и ФНБ государственной программой не предусмотрены.

В соответствии с утвержденными постановлением Правительства Российской Федерации от 30 марта 2017 г. № 349 изменениями, внесенными в государственную программу, плановые значения показателя 6.6 «Разница между фактической доходностью размещения средств Фонда национального благосостояния и доходностью эталонного инвестиционного портфеля долговых обязательств иностранных государств со сроком до погашения от 1 года до 3 лет (США – 45 процентов, Германия – 25 процентов, Франция – 20 процентов, Великобритания – 10 процентов)» на 2017-2020 годы не предусмотрены. Кроме того, в соответствии с внесенными изменениями с основным мероприятием 6.11 «*Управление средствами суверенных фондов*» связан показатель 6.4 «Доля государственного внутреннего долга в общем объеме государственного долга Российской Федерации», использование которого не позволяет оценить достижение ожидаемого результата реализации основного мероприятия 6.11.

15.1. В части обеспечения сохранности средств Резервного фонда и ФНБ в 2014-2016 годах преобладающая часть средств суверенных фондов размещалась на счетах в иностранной валюте в Банке России (в 2014 году: 100 % средств Резервного фонда и 75 % средств ФНБ, в 2015 году: 100 % средств Резервного фонда и 67 % средств ФНБ, в 2016 году: 100 % средств Резервного фонда и 64 % средств ФНБ).

Банк России на остатки средств Резервного фонда и ФНБ на счетах в

иностранной валюте начислял проценты, эквивалентные доходности индексов, сформированных из долговых обязательств иностранных государств. Начисленные проценты уплачивались по окончании процентных периодов.

При этом значения доходности размещения средств Резервного фонда и ФНБ на счетах в иностранной валюте в Банке России, выраженной в корзине разрешенных иностранных валют, отдельно за 2014, 2015 и 2016 годы не превышали 0,7 % годовых.

Таким образом, доходность размещения средств Резервного фонда и ФНБ на счетах в иностранной валюте в Банке России в 2014-2016 годах находилась на низком уровне.

15.2. В части обеспечения стабильного уровня доходов от размещения средств Резервного фонда и ФНБ в 2014-2016 годах существенные отклонения фактических поступлений доходов от управления средствами Резервного фонда и ФНБ от прогнозных значений в 2016 году связаны с тем, что фактические суммы процентов, уплаченных Банком России в 2016 году за пользование денежными средствами, размещенными на счетах в иностранной валюте, открытых в Банке России для учета средств Резервного фонда и ФНБ, оказались меньше прогнозных значений вследствие снижения котировок ценных бумаг США, стран зоны евро и Великобритании в сентябре - декабре 2016 года и укрепления курса рубля по отношению к доллару США, евро и фунту стерлингов Соединенного королевства.

Таким образом, уровень фактических поступлений в 2014-2016 годах доходов от управления средствами Резервного фонда и ФНБ не являлся стабильным, что свидетельствует о риске недостижения ожидаемого непосредственного результата реализации основного мероприятия 6.11.

15.3. Прогнозируется, что к концу 2017 года Резервный фонд будет полностью исчерпан. При этом с 2017 года предусмотрено также использование в 2017-2019 годах средств ФНБ на общую сумму 1 965,4 млрд. рублей (без учета реализации предусмотренной поправками текстовой статьи о праве Правительства Российской Федерации использовать средства ФНБ в размере до 200 млрд. рублей), что может вызвать снижение доли прогнозируемого объема средств ФНБ, размещенных на счетах в Банке России, до 46,2 % прогнозируемого совокупного объема ФНБ на конец 2019 года.

Учитывая, что средства ФНБ, размещенные на счетах в Банке России, являются наиболее ликвидным финансовым активом по сравнению с другими финансовыми активами, в которые размещены средства ФНБ, снижение доли

средств ФНБ, размещенных на счетах в Банке России, в совокупном объеме ФНБ увеличивает риски по дальнейшему обеспечению софинансирования добровольных пенсионных накоплений граждан Российской Федерации, а также обеспечения сбалансированности (покрытия дефицита) бюджета Пенсионного фонда Российской Федерации за счет средств ФНБ в соответствии с положениями Бюджетного кодекса Российской Федерации.

С учетом изложенного следует отметить высокий риск недостижения Минфином России ожидаемых результатов реализации подпрограммы 6 в части создания долгосрочного источника финансирования дефицита федерального бюджета и поддержки пенсионной системы Российской Федерации посредством обеспечения сохранности средств Резервного фонда и ФНБ и стабильного уровня доходов от их размещения.

16. Реализация основного мероприятия 6.12 *«Нормативное правовое регулирование и мониторинг состояния государственного долга субъектов Российской Федерации и муниципального долга, обеспечение допуска на национальный долговой рынок финансово-устойчивых эмитентов государственных ценных бумаг субъектов Российской Федерации и муниципальных ценных бумаг»* должна способствовать решению одной из задач подпрограммы 6: совершенствование государственной политики в сфере государственного долга субъектов Российской Федерации.

Предусмотренная основными направлениями реализации по основному мероприятию 6.12 разработка основных направлений государственной политики в области заимствований и долга субъектов Российской Федерации и нормативных правовых актов по реализации этой политики в 2014-2016 годах Минфином России не осуществлена.

Установленный государственной программой показатель 5 «Индекс открытости бюджета (Open Budget Index), определяемый Международным бюджетным партнерством» для оценки достижения результатов основного мероприятия 6.12 *«Нормативное правовое регулирование и мониторинг состояния государственного долга субъектов Российской Федерации и муниципального долга, обеспечение допуска на национальный долговой рынок финансово-устойчивых эмитентов государственных ценных бумаг субъектов Российской Федерации и муниципальных ценных бумаг»* в проверяемом периоде ежегодно не выполнялся: в 2014-2015 годах фактическое значение составило 74

балла при плановом значении 77 баллов, в 2016 году фактическое значение составило 74 балла при плановом значении 80 баллов.

При этом следует отметить, что установленный государственной программой показатель 5 «Индекс открытости бюджета (Open Budget Index), определяемый Международным бюджетным партнерством», не позволяет оценить достижение результатов реализации основного мероприятия 6.12, а также объективно отразить ситуацию в области государственного регионального долга Российской Федерации.

Рост государственного долга субъектов Российской Федерации, увеличение долговой нагрузки на региональные бюджеты, ухудшение качества структуры долговых обязательств субъектов Российской Федерации (в том числе, снижение доли рыночного долга) в 2014 – 2016 годах свидетельствует о том, что решение задачи подпрограммы 6 по совершенствованию государственной политики в сфере государственного долга субъектов Российской Федерации Минфином России не обеспечено.

17. По основным мероприятиям подпрограммы 10 «Государственное регулирование отрасли драгоценных металлов и драгоценных камней» - *«Выработка и совершенствование государственной политики и нормативное правовое регулирование в сфере добычи, производства, переработки, использования и обращения драгоценных металлов и драгоценных камней, в том числе государственного контроля (надзора) в указанной сфере»* (10.1), и *«Организация формирования Государственного фонда драгоценных металлов и драгоценных камней Российской Федерации и обеспечение опробования, анализа и клеймения государственным пробирным клеймом»* (10.2) установлены общие показатели (индикаторы), в том числе показатель 10.1 «Сокращение сроков проведения государственного контроля за качеством сортировки и оценки драгоценных камней» и показатель 10.2 «Сокращение сроков опробования и клеймения изделий из драгоценных металлов».

Минфином России как ответственным исполнителем государственной программы не в полной мере выполнены требования пункта 22 Методических указаний по разработке и реализации государственных программ Российской Федерации, утвержденных приказом Минэкономразвития России от 16 сентября 2016 г. № 582, в части разработки порядка сбора информации о достижении указанных показателей (индикаторов), а также методики их расчета и обоснования.

18. Паспортом государственной программы, утвержденным постановлением № 320 (в первоначальной редакции), в 2014-2016 годах не были предусмотрены объемы бюджетных ассигнований по источникам финансирования дефицита федерального бюджета на реализацию подпрограммы 6 «Управление государственным долгом и государственными финансовыми активами Российской Федерации» (на погашение государственных долговых обязательств Российской Федерации, на предоставление правительствам иностранных государств государственных финансовых и экспортных кредитов) и подпрограммы 10 «Государственное регулирование отрасли драгоценных металлов и драгоценных камней» - на приобретение государственных металлов и драгоценных камней для пополнения Госфонда России.

Таким образом, приведенные в приложении № 4 «Ресурсное обеспечение реализации государственной программы Российской Федерации «Управление государственными финансами и регулирование финансовых рынков» за счет бюджетных ассигнований федерального бюджета» (в первоначальной редакции постановления № 320) данные по объемам финансового обеспечения, предусмотренным на реализацию основных мероприятий подпрограммы 6 «Управление государственным долгом и государственными финансовыми активами Российской Федерации» и подпрограммы 10 «Государственное регулирование отрасли драгоценных металлов и драгоценных камней» в 2014 – 2016 годах недостоверны (отсутствует финансовое обеспечение за счет бюджетных ассигнований по источникам финансирования дефицита федерального бюджета) и, в свою очередь, не позволяет оценить степень реализации основных мероприятий подпрограммы 6 и подпрограммы 10.

19. Фактические расходы на реализацию подпрограммы 6 государственной программы в части обслуживания долговых обязательств Российской Федерации, выплаты вознаграждений агентам и консультантам, оплаты услуг международных рейтинговых агентств и другие расходы свидетельствуют о неудовлетворительном качестве планирования финансового обеспечения мероприятий государственной программы: фактические расходы составили в 2014 году - 417 921,2 млн. рублей или 78,0 % объема ресурсного обеспечения, предусмотренного паспортом в уточненной редакции; в 2015 году – 520 768,2 млн. рублей или 113,7 %; в 2016 году - 626 135,7 млн. рублей или 95,3 %.

20. По результатам проводимого Минфином России мониторинга реализации государственной программы осуществлялось внесение

соответствующих корректировок в детальный план-график реализации государственной программы Российской Федерации «Управление государственными финансами и регулирование финансовых рынков» на 2014 год и на плановый период 2015 и 2016 годов», в том числе изменение плановых сроков реализации мероприятий и контрольных событий с учетом их фактического исполнения.

10. Предложения:

1. Направить отчет о результатах и информацию об основных итогах контрольного мероприятия в Совет Федерации и Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации.

2. Направить представление Счетной палаты Российской Федерации Министру финансов Российской Федерации.

Аудитор Счетной палаты
Российской Федерации

Т.Н.Мануйлова