

ОТЧЕТ

о результатах проведения экспертно-аналитического мероприятия «Подготовка аналитического доклада по реализации Программы Правительства Российской Федерации по повышению эффективности бюджетных расходов на период до 2012 года»

(утвержден Коллегией Счетной палаты Российской Федерации
(протокол от 10 июля 2013 г. № 34К(925), п. 14)

Основание для проведения мероприятия: пункт 2.1.2.2 Плана работы Счетной палаты Российской Федерации на 2013 год.

Предмет экспертно-аналитического мероприятия: деятельность федеральных органов исполнительной власти по выполнению Программы Правительства Российской Федерации по повышению эффективности бюджетных расходов на период до 2012 года, утвержденной распоряжением Правительства Российской Федерации от 30 июня 2010 г. № 1101-р (далее - Программа) и Планов мероприятий Правительства Российской Федерации по реализации в 2011 и 2012 годах данной Программы, утвержденных соответственно распоряжением Правительства Российской Федерации от 15 апреля 2011 г. № 675-р и распоряжением Правительства Российской Федерации от 28 мая 2012 г. № 853-р.

Объекты мероприятия: федеральные органы исполнительной власти и организации – главные администраторы средств федерального бюджета, за исключением ведомств, имеющих большой удельный вес расходов, относящихся к государственной тайне (Минобороны России, ФСБ России, СВР России, ФСО России, ФСТЭК России, ГУСП).

Цели экспертно-аналитического мероприятия:

Проанализировать ход реализации Программы Правительства Российской Федерации по повышению эффективности бюджетных расходов на период до 2012 года, а также оценить итоги её выполнения.

Оценить исполнение мероприятий, запланированных главными администраторами средств федерального бюджета в своих отраслевых (ведомственных) планах повышения эффективности бюджетных расходов.

Проанализировать выполнение отдельных направлений Программы, реализуемых органами исполнительной власти, проверка которых запланирована в рамках комплекса контрольных мероприятий по контролю исполнения федерального бюджета за 2011–2012 годы, формирования проекта федерального бюджета на 2013–2015 годы и иных контрольных и экспертно-аналитических мероприятий, проводимых в соответствии с Планами работы Счетной палаты на 2012 и 2013 годы.

Общая характеристика.

Программа Правительства Российской Федерации по повышению эффективности бюджетных расходов до 2012 года является комплексным документом Правительства Российской Федерации, в котором эффективность бюджетных расходов определяется как ключевая цель.

Базовым условием реализации Программы должна была стать долгосрочная сбалансированность и устойчивость бюджетной системы Российской Федерации. По завершении номинального срока действия программы можно констатировать, что в период реализации программы, то есть с 2009 года, постепенно повышалась устойчивость бюджетной системы Российской Федерации, был накоплен запас прочности для продолжения реализации намеченных планов. Вместе с тем работа по формированию устойчивой бюджетной системы не завершена.

В то же время следует признать, что задачи разработки и реализации системы мер по повышению эффективности деятельности органов государственной власти и органов местного самоуправления, а также по модернизации управления общественными финансами Российской Федерации и сегодня остаются актуальными, а их решение представляет собой значимый резерв для расширения финансовых возможностей бюджета.

В качестве основного инструмента повышения эффективности бюджетных расходов был принят программно-целевой принцип организации деятельности органов исполнительной власти путем создания условий для интеграции стратегических (политических) целей и всей совокупности мер для их достижения в рамках долгосрочных целевых программ. Внедрение программно-целевого метода планирования бюджета реализует основные требования, предъявляемые к бюджетной политике и бюджетному законодательству Российской Федерации:

- повышение эффективности расходования бюджетных средств,
- адресность результатов расходования бюджетных средств,
- внедрение государственных заданий на оказание государственных услуг и их оплата по реальным результатам,
- оперативный мониторинг достижения показателей результативности деятельности органов исполнительной власти и учреждений.

Различные модели управления по результатам в настоящее время активно применяются практически во всех развитых зарубежных странах, в частности, в США, Великобритании, Австралии, Канаде, Новой Зеландии, Нидерландах и во многих других. При этом нигде этот метод финансирования бюджетного сектора не является исключительным, в той или иной степени он сочетается с традиционным сметным.

Основные проблемы, с которыми столкнулись при внедрении такого подхода страны с развивающейся и переходной экономикой следующие:

- реализация реформ по внедрению управления по результатам оказалась недостаточно последовательной;

– органы государственной власти столкнулись с нехваткой кадров для проведения квалифицированного аудита управленческой деятельности;

– предоставление руководителям органов государственной власти большей свободы в принятии управленческих решений (что является основой управления по результатам) привело не столько к повышению эффективности и ответственности управления, сколько к росту коррупции и к дальнейшей бюрократизации управленческой отчетности;

– административные реформы и реформы бюджетного законодательства оказывались недостаточно скоординированы.

Существенными проблемами при внедрении методов программного бюджетирования остаются непоследовательность, а также неполнота политических и законодательных решений, принимаемых в этой сфере. Следствием этого может становиться повышение коррупционных рисков в результате разрушения традиционной системы контроля за расходованием бюджетных средств, опережающего формирование новой системы контроля за объемами и качеством предоставляемых бюджетных услуг, и отсутствия реальной конкуренции на рынке их предоставления.

Анализ мирового опыта внедрения программно-целевых методов бюджетной деятельности позволил выделить ряд *общих тенденций*, свойственных данному процессу:

1. Распределение расходов бюджета осуществляется не по видам затрат, а по целям деятельности, программам органов власти. Бюджет и иные программно-целевые документы рассматриваются как целое – *единый программно-бюджетный комплекс*;

2. Разработка и исполнение планов, программ и других подобных документов, определяющих задачи и цели органов власти на определенную перспективу, и разработка и исполнение бюджета взаимно интегрируются и представляют собой единый процесс;

3. Эффективность бюджетных расходов определяется степенью достижения имеющих количественное или качественное выражение результатов;

4. В пределах своей компетенции распорядители бюджетных средств обладают большой свободой в управлении финансовыми ресурсами и несут ответственность за результат;

5. Отчетность об исполнении бюджета включает в себя не только финансовые показатели, но и показатели, характеризующие качество управления, результативность использования бюджетных средств;

6. Переход на программно-целевое бюджетное планирование представляет собой длительный, поэтапный процесс, требующий постоянной политической поддержки высшего руководства страны и надлежащего законодательного обеспечения, глубокой реформы организации и функционирования всей системы публичной власти и бюджетного сектора страны, подготовки значительного количества квалифицированных кадров.

Следует отметить, что в настоящее время в Российской Федерации не полностью сформирована правовая база по вопросам государственного стратегического планирования и отсутствует главный элемент, являющийся основой программно-целевого бюджета – долгосрочная стратегия развития страны. В этой связи необходимо отметить достаточно высокий уровень риска подмены достижения долгосрочных целей развития общества использованием краткосрочных инструментов для их воплощения (*стратегический риск*). Отсутствие культуры стратегического планирования, а также институционально оформленной процедуры выработки и корректировки стратегических целей, согласования их со среднесрочными и краткосрочными целями и способами их достижения обуславливает возможность возникновения множества рисков, особенно в условиях кризисной дестабилизации мировой экономики и высокой степени интеграции в неё России, которая естественным образом приводит к зависимости от изменений конъюнктуры мировых рынков товаров и финансовых инструментов.

Учитывая непоследовательность и половинчатость предыдущего этапа бюджетной реформы, целесообразно выделить следующие возможные виды рисков и связанные с ними проблемы:

1. *организационный риск* – риск заказчика, координатора и исполнителя бюджетной реформы (продолжение реализации непоследовательной политики реформ);

2. *риск возрастания коррупциогенности* – процессов, связанных с реформируемой отраслью, обусловленной предоставлением руководителям органов власти большей свободы в принятии управленческих решений, общей нескоординированностью организационных процессов и отказом от старой отлаженной системы контроля за исполнением бюджета;

3. *юридический риск* и *риск дискредитации* процесса преобразований (неполнота, несогласованность и противоречивость нормативной правовой базы);

4. *риск срыва сроков и неполноты формирования государственных программ*;

5. *Кадровый риск* – проблемы кадровой обеспеченности и соответствия квалификации.

Результаты мероприятия:

Вопрос 5.1. Выполнение планов мероприятий по реализации «Программы Правительства Российской Федерации по повышению эффективности бюджетных расходов на период до 2012 года»

План мероприятий по реализации в 2011 году Программы Правительства Российской Федерации по повышению эффективности бюджетных расходов на период до 2012 года (далее – План на 2011 год) был утвержден распоряжением Правительства Российской Федерации от 15

апреля 2011 г. № 675-р (в соответствии с пунктом 36 Плана на 2010 год, указанный План должен был быть утвержден в декабре 2010 года). При этом в него включены неисполненные мероприятия Плана мероприятий на 2010 год, утвержденного распоряжением Правительства Российской Федерации от 30 июня 2010 г. № 1101-р, в связи с нарушением сроков подготовки Минфином России и Минэкономразвития России базовых нормативных документов. Последний план на 2012 год был утвержден со значительным опозданием только 29 мая 2012 года (распоряжением Правительства Российской Федерации № 853-р).

Всего за полтора месяца до окончания действия программы Распоряжением Правительства Российской Федерации от 16 ноября 2012 г. № 2120-р были исключены 3 мероприятия:

- в части уточнения формы и порядка ведения реестра расходных обязательств;

- внесение изменений в Положение о составлении проекта федерального бюджета и проектов бюджетов государственных внебюджетных фондов;

- утверждение порядка осуществления внутреннего финансового контроля в федеральных органах исполнительной власти

Таким образом, указанные мероприятия, по сути, не были выполнены.

В 2011 году Минфином России предусматривалось выполнение 15 мероприятий. По информации, имеющейся в Счетной палате, Минфином России фактически было исполнено в 2011 году только 7 мероприятий.

Концептуальным условием реализации Программы Правительства Российской Федерации по повышению эффективности бюджетных расходов на период до 2012 года являлась необходимость тесной взаимоувязки всех мероприятий. Перенос сроков выполнения части из них существенно затруднял реализацию других. Неисполнение в полном объеме и в срок мероприятий Плана на 2011 год привело к затягиванию решения задач и достижения целей, поставленных Программой.

Так, например, срок подготовки и утверждения государственных программ неоднократно переносился с 4 квартала 2010 года на 2011 год, затем на 1 ноября 2012 года. Значительная часть государственных программ была утверждена только в марте – апреле 2013 года.

Большинством органов государственной исполнительной власти в 2012 году проводилась работа по завершению мероприятий, реализация которых началась в 2011 году; по ряду мероприятий работы будут продолжаться в 2013 и 2014 годах.

В качестве промежуточного решения в 2011 и 2012 годах, вместо принятия государственных программ в составе дополнительных документов и материалов к проектам федерального бюджета на очередной финансовый год было сформировано аналитическое распределение бюджетных ассигнований по проектам государственных программ.

Существенный разброс в сроках утверждения программ разных ведомств потребовал к середине 2013 года начать внесение изменений в первоначальные версии программ, в т.ч. уже утвержденные Правительством Российской Федерации.

В 2010 – 2011 году не были представлены в Правительство Российской Федерации нормативные правовые акты, направленные на создание долгосрочной сбалансированности и устойчивости бюджетной системы.

Ключевой Федеральный закон № 268-ФЗ «О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации в части использования нефтегазовых доходов федерального бюджета» был принят 25 декабря 2012 г.

Минфином России письмом от 26 декабря 2012 года № 01-02-01/05-3609 внесен в Правительство Российской Федерации доработанный проект Государственной программы Российской Федерации «Развитие финансовых и страховых рынков, создание международного финансового центра». Доработаны и внесены в Правительство Российской Федерации в 2013 году Государственные программы «Создание условий для эффективного и ответственного управления региональными и муниципальными финансами, повышения устойчивости бюджетов субъектов Российской Федерации» и «Управление государственными финансами». Только в 2013 году подготовлен и вынесен на обсуждение проект Программы повышения эффективности управления общественными (государственными и муниципальными) финансами на период до 2018 года, что не позволяет говорить о полной преемственности программ.

Вместе с тем до сих пор не рассмотрены и не приняты федеральные законы о внесении изменений в Налоговый кодекс Российской Федерации в части определения порядка и оценки эффективности предоставления налоговых льгот, а также оптимизации льгот по региональным и местным налогам; не представлен проект постановления Правительства Российской Федерации по определению порядка принятия решений по введению новых (увеличению действующих) расходных обязательств.

Не утверждена долгосрочная бюджетная стратегия до 2030 года, включающая в себя основные параметры бюджетной системы, выявляющая долгосрочные риски и устанавливающая целевые ориентиры, для достижения которых необходима мобилизация бюджетных ресурсов. Существующая в настоящее время версия Бюджетной стратегии (на период до 2023 года) была утверждена в ноябре 2008 года и не учитывает критических изменений в российской экономике за кризисный период.

Факты не исполнения пунктов Планов мероприятий на 2011 и 2012 год главными распорядителями бюджетных средств были также связаны с неурегулированностью отдельных вопросов между Минэкономразвития России и Минфином России. Например, МЧС России в нарушение пункта 5 Плана мероприятий и пункта 70 Графика подготовки и рассмотрения в

2012 году проектов федеральных законов, документов и материалов, разрабатываемых при составлении проекта федерального бюджета и проектов бюджетов государственных внебюджетных фондов Российской Федерации на 2013 год и плановый период 2014 и 2015 годов, государственная программа в части финансового обеспечения – в соответствии с распределением бюджетных ассигнований федерального бюджета на 2013 – 2015 годы – в Минфин России и Минэкономразвития России представлена не была, поскольку не был решен Минэкономразвития России и Минфином России вопрос о включении в данную государственную программу отдельных федеральных целевых программ.

Вопрос 5.2. Анализ исполнения мероприятий, предусмотренных в отраслевых (ведомственных) планах по повышению эффективности бюджетных расходов на очередной финансовый год и плановый период, утвержденных федеральными органами исполнительной власти.

В соответствии с Планом мероприятий на 2010 год утверждение отраслевых (ведомственных) планов повышения эффективности бюджетных расходов и качества финансового менеджмента должно было завершиться до конца 2010 года. Однако 76 ведомственных планов повышения эффективности бюджетных расходов были одобрены с нарушением срока, только в 2011 году. Поздние сроки утверждения ведомственных планов связаны с несвоевременным утверждением методических рекомендаций Минфина России и Минэкономразвития России (23 декабря 2010 года), а также длительностью процедуры согласования ведомственных планов с рабочей группой по разработке программы Правительства Российской Федерации по оптимизации и повышению эффективности бюджетных расходов при Правительственной комиссии по проведению административной реформы.

Начиная с 2011 года, ведомства готовили ежеквартальные отчеты о реализации плана мероприятий по форме приложения № 2 методических рекомендаций. Минфином России проводилась оценка полноты и своевременности выполнения установленных ведомственными планами мероприятий по каждому федеральному органу исполнительной власти.

По результатам проверок направлениями деятельности Счетной палаты сформулированы замечания по выполнению ведомственных планов. Наиболее распространенные из них следующие: фактические сроки выполнения ряда мероприятий неизвестны, мероприятия дублируют текущие обязательные функции ведомств, отсутствуют ссылки на документы, подтверждающие выполнение мероприятий (приказ, письмо, дата утверждения документа и т.д.).

Так, по четырем пунктам ведомственного плана Росфиннадзора сроком исполнения указан IV квартал 2013 года. В результате этого распоряжение Правительства Российской Федерации от 30 июня 2010 г. № 1101-р и приказ

Росфиннадзора от 20 июля 2011 г. № 327, изданный во исполнение данного распоряжения в установленный срок до 2012 года не могли быть исполнены.

Оптимизация расходных обязательств Российской Федерации.

В порядке выполнения данного пункта ведомственных планов проводился анализ правовых оснований, объема и структуры расходных обязательств Российской Федерации, исполняемых за счет бюджетных ассигнований, предусмотренных в федеральном бюджете для реализации полномочий в установленной сфере деятельности. В Минфин России направлялись уточненный реестр расходных обязательств, уточненный перечень бюджетных ассигнований, а также уточнения по обоснованиям бюджетных ассигнований и сведениям об общем объеме бюджетных ассигнований на очередной финансовый год и на плановый период. При этом в ходе проверки выявлено неисполнение отдельных пунктов планов.

Так, в связи с изменением федерального законодательства МВД России не переданы запланированные к передаче в 2012 году функции МВД России по содержанию иностранных граждан и лиц без гражданства, подлежащих административному выдворению за пределы Российской Федерации, в специально отведенных помещениях органов внутренних дел. Выполнение МВД России указанных функций продлено до 1 января 2014 года, до создания в субъектах Российской Федерации соответствующих специальных учреждений.

Не выполнен пункт ведомственного плана ФМС России со сроком исполнения в 4 квартале 2012 года в части создания Федеральной информационной системы электронного учета граждан Российской Федерации. Проект постановления Правительства Российской Федерации разработан, однако на основании решения Правительства Российской Федерации работа была приостановлена до внесения изменений в Закон Российской Федерации «О праве граждан Российской Федерации на свободу передвижения, выбор места пребывания и жительства в пределах Российской Федерации».

Внедрение программно-целевых методов государственного управления.

В 2010 году была полностью сформирована нормативная и методологическая основа для разработки государственных программ Российской Федерации:

- утвержден перечень государственных программ Российской Федерации (распоряжение Правительства Российской Федерации от 11 ноября 2010 г. № 1950-р);

- принят Порядок разработки, реализации и оценки эффективности государственных программ Российской Федерации (Постановление Правительства Российской Федерации от 2 августа 2010 г. № 588);

- Минэкономразвития России утверждены Методические указания по разработке и реализации государственных программ Российской Федерации (Приказ Минэкономразвития России от 22 декабря 2010 года № 670).

Основным результатом работы в рамках данного направления для федеральных органов исполнительной власти стало утверждение государственных программ, в которых они являются ответственными исполнителями. В целом по данному направлению можно признать успешное завершение первого этапа – формирование государственных программ. Однако результаты этого, в том числе степень повышения эффективности бюджетных расходов, могут быть оценены только по мере фактической реализации программ, то есть не ранее подведения итогов хотя бы первого года работы по их выполнению.

Повышение качества и эффективности исполнения государственных функций.

В целях повышения качества и эффективности исполнения государственных функций и для минимизации связанных с этим затрат ведомства проводили реорганизацию территориальных органов, оптимизацию сети бюджетополучателей, совершенствовали системы управления оказания юридически значимых действий в электронной форме, разрабатывали порядки по мониторингу подведомственных учреждений, утверждали регламенты по предоставлению государственных услуг.

Основные проблемы, возникающие при переходе к оказанию услуг в электронной форме, связаны с невозможностью реализации полного технологического цикла оказания государственных услуг через Портал, отсутствием рекомендаций по разработке технических заданий на создание интерактивных форм, а также с нестабильной работой сервиса проверки электронной подписи в СМЭВ. Например, МВД России в 2012 году через Единый портал предоставлено в электронном виде лишь 5 % от общего количества предоставленных государственных услуг (функций).

Повышение эффективности управления государственным имуществом.

Мероприятия по повышению эффективности использования государственного имущества и его учету осуществлялись федеральными государственными органами в соответствии с действовавшей Концепцией управления государственным имуществом и приватизации в Российской Федерации, одобренной постановлением Правительства Российской Федерации от 9 сентября 1999 г. № 1024 и постановлением Правительства Российской Федерации от 16 июля 2007 г. № 447 «О совершенствовании учета федерального имущества».

В результате проводимого Росимуществом анализа сведений, внесенных в АСУФИ, ориентированного на выявление ошибок и недочетов, допущенных территориальными управлениями Росимущества, начиная с 2010 года были устранены многочисленные ошибки в статистических кодах,

в стоимостных показателях, в кадастровых номерах и номерах регистрации вещных прав на объекты учета, уточнены адреса и наименования объектов учета, площади объектов учета.

В отдельных федеральных государственных органах утверждались приказы, определяющие порядок работы по контролю исполнения подведомственными организациями требований законодательства Российской Федерации о государственной регистрации прав на недвижимое имущество и об учете федерального имущества (Минкультуры России, Минобрнауки России, Минспорттуризм России, МВД России).

Федеральными государственными органами проводились работы по созданию специализированных защищенных информационных систем и программного обеспечения для ведения учёта федерального недвижимого имущества, сведения по которому отнесены к государственной тайне (ФСО России, ФСКН России, ГФС России). Создавались информационно-аналитические программы, позволяющие обеспечить учёт, контроль движения, анализ состояния и эффективность использования государственного имущества (МЧС России, Минкультуры России, Минсельхоз России, Минобрнауки России, ФАС России). Управлением делами и его подведомственными организациями используется «Автоматизированная информационная система учета недвижимости».

Ведомствами силового блока (МВД, МЧС) в 2012 году продолжалась передача в собственность субъектов Российской Федерации и муниципальных образований объектов, в том числе коммунально-бытового и социально-культурного назначения, инженерных сетей и сооружений, относящихся к федеральной собственности. Экономия бюджетных ассигнований в результате проведения мероприятий по данному направлению не планировалась и не получена.

В целях повышения эффективности управления государственным имуществом Росморречфлот в 2011 году списал 2700 объектов федерального имущества. Росавиация передала в собственность субъектов Российской Федерации ФГУП «Пермские авиалинии», ФГУП «Петропавловск-Камчатское авиапредприятие», акции ОАО «Международный аэропорт Волгоград» и ОАО «Аэропорт Ростов-на-Дону».

Результаты внешнего контроля показали, что федеральными органами исполнительной власти, которые были проверены направлением деятельности Счетной палаты по контролю расходов федерального бюджета на природопользование и агропромышленный комплекс, не был обеспечен достаточный контроль за своевременностью и полнотой учета объектов федерального имущества, в том числе:

– государственная регистрация права оперативного управления на объекты недвижимого имущества, закрепленного за Россельхознадзором, Ростехнадзором, Росприроднадзором, не завершена;

– не проведена реорганизация унитарных предприятий Минсельхозом России и Росрыболовством. В 2012 году Минсельхоз осуществлял функции учредителя 69 федеральных государственных унитарных предприятий (из них: действующих – 42 (из них не ведут финансово-хозяйственную деятельность – 7); находящиеся в стадии банкротства – 24, в стадии ликвидации – 3), Росрыболовство – 26 предприятий;

– не оформлены свидетельства на право постоянного (бессрочного) пользования 409 земельных участков, находящихся на балансе Росгидромета;

– не приняты достаточные меры по списанию с балансового учета Росприроднадзора недвижимого имущества, находящегося в собственности сторонних организаций.

Выполняя мероприятие «Оптимизация недвижимого и движимого имущества управлений и подведомственных им отделений в условиях реорганизации территориальных органов Федерального казначейства путем присоединения отделений в качестве структурных подразделений (отделов) к управлениям», Федеральное казначейство списало или передало другим органам власти, органам местного самоуправления или в казну Российской Федерации в течение 2012 года 1 030 единиц автотранспортных средств, сократило занимаемую площадь УФК по субъектам Российской Федерации и подведомственных им отделениям на 57 587,3 м². Экономический эффект от данных сокращений составил 148,6 млн. рублей, направленных на решение иных текущих задач.

Повышение качества и эффективности оказания государственных услуг (выполнения работ).

Все ведомства, имеющие подведомственные государственные учреждения, в 2011 – 2012 годах осуществляли изменение их типа. При этом проводился анализ загруженности подведомственных федеральных государственных учреждений и их структурных подразделений, объема предоставляемых услуг и их востребованности, осуществлялась проверка организации работы в учреждениях по выполнению государственного задания. По итогам работы проведен анализ эффективности исполнения государственных функций для принятия управленческих решений, направленных на повышение его качества и эффективности. Ожидаемым результатом этого должна стать оптимизация сети по результатам проведенной инвентаризации, оптимизация структуры и штатной численности учреждений, необходимой и достаточной для выполнения функций.

Проделанная работа соответствует одной из задач, поставленных в Бюджетном послании Президента Российской Федерации от 25 мая 2009 года «О бюджетной политике в 2010 – 2012 годах», где указывалась необходимость обеспечения реструктуризации бюджетной сети при сохранении качества и объемов государственных муниципальных услуг.

В рамках реализации Федерального закона от 8 мая 2010 г. № 83-ФЗ ГРБС проводилась работа по оптимизации сети действующих федеральных учреждений и совершенствованию их организационно-правовых форм. Она была начата в 2010 году и значительно активизировалась в 2011 году.

В четвертом квартале 2012 года главными распорядителями бюджетных расходов проводились следующие мероприятия:

1) утверждены бюджетные сметы федеральных казенных учреждений на 2013 год;

2) утверждены исходные данные и результаты расчетов объема нормативных затрат на оказание государственных услуг и нормативных затрат на содержание имущества на 2013 год и на плановый период 2014 и 2015 годов; государственные задания на оказание государственных услуг на 2013 год и плановый период 2014 и 2015 годов; планы финансово-хозяйственной деятельности на 2013 год;

3) заключены соглашения о порядке и условиях предоставления субсидии на финансовое обеспечение выполнения государственного задания на 2013 год;

4) уточнены перечни подведомственных бюджетных и казенных учреждений;

5) осуществляется мониторинг результатов деятельности подведомственных федеральных учреждений, качества оказания государственных услуг (выполнение работ) и выполнения государственного задания подведомственными федеральными государственными учреждениями;

6) установлены предельно допустимые значения просроченной кредиторской задолженности бюджетного учреждения, превышение которых влечет расторжение по инициативе работодателя в соответствии с Трудовым кодексом Российской Федерации трудового договора с руководителем бюджетного учреждения.

Оптимизация государственных закупок.

Типовыми мероприятиями, принимаемыми органами государственной власти стали:

- утверждение ведомственных планов закупок товаров, работ и услуг;
- разработка регламентов размещения заказов, методических рекомендаций по ведению договорной работы, по определению начальной (максимальной) цены контракта (лота);
- размещение на официальном сайте типовых форм документов по размещению заказов на приобретение товаров (работ, услуг);
- планирование увеличения доли закупок осуществляемых способом проведения аукциона в электронной форме.

Анализ проведения всеми федеральными органами государственной власти открытых электронных аукционов показывает, что в 2011 году

произошел их значительный рост – в 2 раза по сравнению с 2010 годом. Положительная динамика сохранилась и в 2012 году.

В этом же разделе ведомственных планов отдельными ведомствами планировалось улучшение равномерного расходования бюджетных ассигнований и показателей дебиторской и кредиторской задолженности.

Вместе с тем, в ряде ведомств эти показатели ухудшились. В МВД России, дебиторская задолженность по выданным авансам выросла за 2012 год в 1,7 раза и составила на 1 января 2013 года 26,2 млрд. рублей в основном в связи с авансированием строительства жилья для военнослужащих и других объектов. По итогам исполнения федерального бюджета за 2012 год аналогичная дебиторская задолженность МЧС России увеличилась в 1,9 раза и составила на 1 января 2013 года 7,1 млрд. рублей, объем кредиторской задолженности по бюджетной деятельности увеличился в 1,2 раза и на 1 января 2013 года составил 1,05 млрд. рублей.

Повышение энергетической эффективности.

Руководствуясь положениями Федерального закона от 23 ноября 2009 г. № 261-ФЗ «Об энергосбережении и повышении энергетической эффективности и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» органы исполнительной власти, а также подведомственные организации сформировали планы мероприятий по энергосбережению и повышению энергетической эффективности, включив в них следующие основные мероприятия:

- проведение обязательного энергетического обследования объектов с получением энергетического паспорта;
- обеспечение внедрения энергосберегающих технологий и светильников, а также передового высокоэффективного энергооборудования;
- организация строгого учета топливно-энергетических ресурсов;
- проведение закупки наиболее энергоэффективных товаров;

При этом в МВД России из запланированных четырех мероприятий ни одно мероприятие в полном объеме не выполнено из-за отсутствия бюджетного финансирования: все мероприятия по состоянию на 1 января 2013 года в стадии реализации, запланированный экономический эффект реализации мероприятий в размере 362,2 млн. рублей не достигнут.

Примером формального подхода к выполнению указанного раздела ведомственного плана является планирование Рособоронпоставкой мероприятия «Приобретение наиболее энергоэффективных товаров». Его ожидаемый результат: «Рациональное использование топливно-энергетических ресурсов». Это мероприятие оценивается как выполненное на том основании, что энергопотребляющие товары не приобретались.

В то же время принятые меры в области энергосбережения позволили сократить Федеральному казначейству объем потребления газоснабжения на 6,1 %, электроснабжения на 3,4 %, водоснабжения на 10,9 % и теплоснабжения на 8,8 %. По оперативным данным, экономический эффект

от сокращения объема потребления энергетических ресурсов составил 4,15 млн. рублей.

В целом по результатам анализа выполнения ведомственных планов повышения эффективности бюджетных расходов федеральными органами исполнительной власти, являющимися объектами данного экспертно-аналитического мероприятия, можно сделать вывод, что мероприятия, предусмотренные в соответствии с ведомственными планами повышения эффективности бюджетных расходов к выполнению в 2011 – 2012 годах, в основном выполнены. Невыполнение отдельных мероприятий было обусловлено объективными причинами.

В ряде случаев за счет выполнения мероприятий по повышению эффективности бюджетных расходов была получена экономия бюджетных средств. Вместе с тем доля мероприятий, по которым ведомствами в качестве ожидаемого результата выполнения мероприятия указана экономия бюджетных ассигнований, остается незначительной.

В планы по повышению эффективности бюджетных расходов включались мероприятия, выполняемые на постоянной основе, при этом достижение конкретного результата в установленные сроки не предусматривалось.

Формулировки наименований мероприятий, ожидаемых и фактических результатов деятельности отдельных ведомств носят декларативный, неконкретный характер, вследствие чего сам процесс планирования и составления отчетов теряет смысл.

Методическая база разработки и реализации ведомственных планов повышения эффективности бюджетных расходов требует совершенствования в связи с необходимостью конкретизации приводимых в планах и отчетах сведений о проводимых мероприятиях, сроках и результатах их выполнения.

Вопрос 5.3. Провести оценку долгосрочной сбалансированности и устойчивости бюджетной системы Российской Федерации.

Обеспечение долгосрочной сбалансированности и устойчивости бюджетной системы Российской Федерации названо в Программе необходимым условием решения ее задач. План мероприятий по реализации Программы предусматривал разработку ряда нормативных правовых актов по данному направлению. В целом предусмотренные им меры выполнены.

В частности, следует отметить принятие в 2012 году Федерального закона от 25 декабря 2012 г. № 268-ФЗ «О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации в части использования нефтегазовых доходов федерального бюджета». Он установил правила для определения предельного объема расходов федерального бюджета при базовой цене на нефть с целью снижения ненефтегазового дефицита и аккумулирования конъюнктурно обусловленных нефтегазовых доходов в суверенных фондах. Принятие «бюджетного правила», в соответствии с которым сформирован

проект федерального бюджета на 2013 год и на плановый период 2014 и 2015 годов, обеспечивает стабильность, устойчивость и предсказуемость формирования бюджетных доходов.

В результате использования консервативного прогноза цен на нефть и ограничения увеличения расходов приростом нефтегазовых доходов, за время реализации Программы отмечается тенденция к сокращению дефицита федерального бюджета, как в абсолютном выражении, так и по доле в ВВП.

Вновь началось пополнение Резервного фонда, что имеет большое значение для обеспечения устойчивости бюджетной системы. По состоянию на 1 июля 2013 года его объем достиг 2770,9 млрд. руб. или 4,2% ВВП, что превышает величину дефицита федерального бюджета в наиболее сложном 2009 году. Это создает значительный запас прочности для федерального бюджета и позволяет обеспечить финансирование расходных обязательств даже при реализации неблагоприятных сценариев развития ситуации в экономике.

За рассматриваемый период относительно, по доле в ВВП, снизился нефтегазовый дефицит федерального бюджета. Тем не менее, его абсолютная величина, за исключением 2011 года, возрастала (Таблица 1).

Таблица 1.

Дефицит федерального бюджета и Резервный фонд в 2009-2012 годах.

Год	Дефицит федерального бюджета		Нефтегазовый дефицит		Резервный фонд (на конец года)	
	млрд. руб.	% ВВП	млрд. руб.	% ВВП	млрд.руб.	% ВВП
2009	2322,3	6,0	5306,3	13,7	1830,5	4,7
2010	1812,0	3,9	5642,8	12,2	775,2	1,7
2011	(442,0)*	(0,8)*	5199,7	9,3	811,5	1,5
2012	39,5	0,06	6492,6	10,4	1885,7	3,0

* Профицит.

Источник: отчеты Правительства Российской Федерации об исполнении федерального бюджета.

Вместе с тем, наряду с названными положительными результатами и тенденциями за период реализации Программы, необходимо отметить ряд проблем, связанных с обеспечением долгосрочной сбалансированности и устойчивости бюджетной системы Российской Федерации.

Прогноз долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2030 года утвержден Правительством Российской Федерации только в марте 2013 года, то есть, строго говоря, за пределами срока реализации Программы, хотя его разработка входила в число предусмотренных ею мер. Долгосрочная бюджетная стратегия, также предусмотренная Программой, отсутствует до настоящего времени. В результате имеющиеся государственные программы, в том числе рассчитанные на длительную перспективу, не увязаны с бюджетной политикой. Без этого они остаются разрозненными документами, которые не

формируют целостный комплекс мер государственной политики, обоснованный и обеспеченный с точки зрения финансирования. Необходимость решения этих проблем подчеркивается в Бюджетном послании Президента Российской Федерации о бюджетной политике в 2014 – 2016 годах. В нем говорится:

«Задачи социально-экономической политики и итоги их реализации по-прежнему рассматриваются отдельно от вопросов бюджетной политики. Отсутствует четкая система оценки эффективности бюджетных расходов.

Государственные программы пока не стали инструментом выработки и реализации государственной политики на долгосрочную перспективу. Многие программы рассчитаны на увеличение бюджетного финансирования, источники которого не обозначены.

Отдельные программы приняты в нескольких вариантах, существенно отличающихся как по планируемым результатам, так и по объемам финансирования.

Не решена задача перехода к долгосрочному бюджетному планированию, не утверждена долгосрочная бюджетная стратегия, в рамках которой должны быть определены предельные объемы расходов на реализацию каждой из государственных программ в увязке с прогнозом основных бюджетных параметров».

В этой связи необходимо отметить также, что до настоящего времени не отработан на практике механизм согласования кратко- и среднесрочных прогнозов и программ с прогнозом долгосрочного социально-экономического развития. Текущее бюджетное планирование, основанное на трехлетнем прогнозе социально-экономического развития, должно соответствовать долгосрочному прогнозу, а также долгосрочной бюджетной стратегии, которая в настоящее время отсутствует.

Результаты проведенных Счетной палатой Российской Федерации контрольных и экспертно-аналитических мероприятий показывают, что не решены также поставленные в Программе задачи оптимизации налоговых льгот. Минфином России и Минэкономразвития России не исполнен пункт 7 плана мероприятий по реализации в 2010 году Программы Правительства Российской Федерации по повышению эффективности бюджетных расходов на период до 2012 года по подготовке проекта федерального закона, предусматривающего внесение изменений в Налоговый кодекс Российской Федерации, в части определения порядка и оценки эффективности предоставления налоговых льгот. Несмотря на предусмотренное Основными направлениями налоговой политики Российской Федерации на 2011 – 2013 годы создание системы мониторинга применяемых налоговых льгот и оценки результативности их действия Минэкономразвития России, Минфином России и ФНС России проведение анализа (мониторинга) эффективности налоговых льгот носило разовый характер и в 2012 году не осуществлялось.

Только по налогу на прибыль выпадающие доходы от применения преференций за период 2010 – первое полугодие 2012 года составили расчетно 1 027,1 млрд. рублей. При этом проверка не выявила значимого социально-экономического эффекта от их применения. В частности, установлено, что несмотря на ежегодный рост расходов на капитальные вложения, объем вводимых в действие основных производственных фондов, также как и коэффициент обновления основных средств неуклонно снижается. Таким образом, установленные Налоговым кодексом Российской Федерации преференции по налогу на прибыль организаций по уменьшению налогооблагаемой базы в части амортизационной премии не выполняют функцию стимулирующего механизма¹. Между тем в «Основных направлениях налоговой политики Российской Федерации на 2014 год и на плановый период 2015 и 2016 годов» амортизационная премия рассматривается в качестве одного из главных механизмов стимулирования инвестиций.

Все это говорит о необходимости проведения комплексного и систематического анализа эффективности налоговых льгот и преференций и скорейшего решения поставленных Программой задач по оптимизации системы налоговых льгот.

Ряд количественных параметров бюджетной системы Российской Федерации также демонстрирует наличие нерешенных проблем, связанных с обеспечением ее долгосрочной сбалансированности и устойчивости.

Прежде всего обращает на себя внимание повышение доли нефтегазовых доходов в доходах федерального бюджета в посткризисный период. Если в 2009 году они составляли около 40%, то в 2012 году превысили 50% общей суммы доходов (Таблица 2).

Таблица 2.

Нефтегазовые доходы федерального бюджета в 2009-2012 годах

Год	Всего доходов, млрд. руб.	Нефтегазовые доходы		Ненефтегазовые доходы	
		млрд. руб.	%	млрд. руб.	%
2009	7 337,8	2 984,0	40,7	4 353,80	59,3
2010	8 305,4	3 830,7	46,1	4 474,70	53,9
2011	11 367,7	5 641,8	49,6	5725,9	50,4
2012	12 855,5	6 453,2	50,2	6402,3	49,8

Источник: отчеты Правительства Российской Федерации об исполнении федерального бюджета.

Такое положение дел означает, что зависимость бюджетной системы Российской Федерации от конъюнктуры мировых рынков сырья возрастает. При этом до сих пор не удалось обеспечить адекватного роста доходной базы в других секторах российской экономики, то есть степень ее диверсификации

¹ Отчет о результатах контрольного мероприятия «Проверка эффективности предоставления и применения налоговых льгот и преференций в части администрирования налога на прибыль организаций» (утвержден Коллегией Счетной палаты Российской Федерации (протокол от 1 марта 2013 г. № 11К (902)).

снижается. То и другое создает определенные риски для долгосрочной устойчивости бюджетной системы России, причем приходится констатировать, что эти риски в настоящее время имеют тенденцию к возрастанию.

За время реализации Программы отмечается быстрое, опережающее по сравнению с темпами экономического роста, увеличение государственного внутреннего долга Российской Федерации. В течение 2010 – 2012 годов его объем (включая государственные гарантии) увеличился в 2,37 раза, а его доля в ВВП с 5,4 до 8,0% (Таблица 3). Несмотря на то, что долговая нагрузка на российскую экономику остается на низком уровне по сравнению с большинством развитых зарубежных стран, сама по себе тенденция в случае ее продолжения может создать риски для устойчивости бюджетной системы. Кроме того, крупные объемы государственных заимствований ограничивают возможности доступа негосударственных организаций к финансовым ресурсам на внутреннем рынке и увеличивают для них стоимость привлечения капитала.

Таблица 3.

Рост внутреннего государственного долга в 2009-2012 годах

Год	Внутренний долг на конец года, млрд. руб.	Прирост долга за год		Долг по отношению к в ВВП, %
		млрд. руб.	%	
2009	2094,7	594,9	39,7	5,4
2010	2940,4	845,7	40,4	6,3
2011	4190,6	1250,2	42,5	7,5
2012	4977,9	787,3	18,8	8,0

Источник: информация Минфина России.

Схожие тенденции проявляются и в сфере внешнего долга Российской Федерации. За период 2010-2012 годов совокупный внешний долг Российской Федерации вырос с 439,5 до 637,8 млрд. долларов США или на 36,5%. На конец 2012 года объем внешнего долга превышал величину международных резервов Российской Федерации на 100,2 млрд. долларов или на 18,6% (Таблица 4).

Правда, долг органов государственного управления составляет сравнительно небольшую часть совокупного долга – 8,5% на конец 2012 года. Однако, как показывает опыт 2008-2009 годов, в случае неблагоприятного развития событий государство может оказаться вынужденным предоставлять поддержку стратегически важным предприятиям, валютному рынку и всему финансовому рынку в целом за счет имеющихся международных резервов. Надо также отметить, что внешний долг органов государственного управления растет опережающими темпами: за тот же трехлетний период он увеличился с 31,3 до 54,4 млрд. долларов или на 73,7%. Все это создает риски для устойчивости бюджетной системы Российской Федерации, а также для ситуации на валютном и фондовом рынках.

Таблица 4.

Международные резервы и внешний долг России в 2009-2012 годах

Год	Международные резервы на конец года, млрд. долл.	Внешний долг на конец года, млрд. долл.	Отношение долга к резервам, %	Внешний долг органов государственного управления на конец года, млрд. долл.	Доля органов государственного управления в совокупном внешнем долге, %
22009	439,5	467,2	106,3	31,3	6,7
22010	479,4	488,9	102,0	34,5	7,1
22011	498,6	541,9	108,7	37,8	7,0
22012	537,6	637,8	118,6	54,4	8,5

Источник: информация Банка России.

Наконец, необходимо коснуться и такой острой проблемы российской бюджетной системы, как ситуация с бюджетами субъектов Российской Федерации. В рамках Программы ставилась задача создать необходимые предпосылки для обеспечения стабильности бюджетов субъектов Российской Федерации, прежде всего путем стабилизации доходной базы бюджетов субъектов Российской Федерации и местных бюджетов. На деле за время реализации Программы доля субъектов Российской Федерации в доходах консолидированного бюджета снизилась, равно как и степень выполнения их расходных обязательств по сравнению с объемами, утвержденными сводной бюджетной росписью (Таблица 5).

Таблица 5.

Доходы и расходы бюджетов субъектов Российской Федерации

Год	Доходы консолидированного бюджета Российской Федерации, млрд. руб.	Доходы консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации, млрд. руб.	Доля субъектов Российской Федерации в доходах консолидированного бюджета, %	Утвержденные расходы консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации, млрд. руб.	Фактические расходы консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации, млрд. руб.	Степень исполнения утвержденных расходов, %
2010	16031,9	6537,3	40,8	7175,2	6636,9	92,5
2011	20853,7	7643,9	36,7	8400,7	7679,3	91,4
2012	23435,1	8064,5	34,4	9182,9	8343,2	90,9

Источник: отчеты об исполнении консолидированного бюджета Российской Федерации и бюджетов государственных внебюджетных фондов.

Более того, в 2012 году сумма доходов бюджетов субъектов Российской Федерации выросла по сравнению с предыдущим годом лишь на 5,5%, то есть меньше уровня инфляции. Фактически, в реальном выражении, произошло не только относительное, но и абсолютное сокращение их доходов. Это говорит о том, что поставленные Программой задачи в данной сфере не решены, и на региональном уровне бюджетной системы сохраняются высокие риски с точки зрения долгосрочной сбалансированности и устойчивости.

Подводя итог, можно сделать вывод, что целый ряд задач, поставленных Программой, до настоящего времени не решен. Таким образом, несмотря на проделанную работу по ее реализации и определенные положительные результаты, которые отмечает Правительство Российской Федерации, в деле обеспечения долгосрочной сбалансированности и устойчивости бюджетной системы Российской Федерации сохраняются существенные риски.

Вопрос 5.4. Анализ итогов запланированных мероприятий по совершенствованию разграничения полномочий и организации деятельности публично-правовых образований.

Федеральный закон от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» (далее – Федеральный закон № 184-ФЗ) и Федеральный закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (далее – Федеральный закон № 131-ФЗ) обеспечили базовое установление собственных полномочий органов государственной власти субъектов Российской Федерации по предметам совместного ведения, осуществляемым данными органами самостоятельно за счет средств бюджета субъекта Российской Федерации, и разграничили полномочия между органами местного самоуправления различных типов муниципальных образований.

За органами государственной власти субъектов Российской Федерации в настоящее время закреплено в качестве базовых собственных полномочий по вопросам совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов 98 полномочий. Им также передано для осуществления 94 полномочия Российской Федерации. Органы местного самоуправления ответственны за решение вопросов местного значения: поселений – за 39 вопросов, муниципальных районов – за 37 вопросов, городских округов – за 44 вопроса.

В соответствии с Бюджетным посланием Президента Российской Федерации о бюджетной политике в 2013-2015 годах предстоит завершить совершенствование правового регулирования процедуры разграничения полномочий между уровнями публичной власти, формирования перечня полномочий по предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации, осуществляемых в настоящее время на федеральном уровне, для возможности их передачи в качестве собственных полномочий субъектам Российской Федерации. Вместе с тем это требует решения ряда проблем, выявленных за годы, прошедшие после вступления в силу названных законов. В рамках Программы предусматривались необходимые для этого меры, в том числе связанные с организацией бюджетного финансирования осуществления закрепленных полномочий.

В качестве одной из ее задач предусматривалось повышение налоговой автономии субъектов Российской Федерации и муниципалитетов, а также создание условий для более тесной увязки налогов, уплачиваемых налогоплательщиками в соответствующие бюджеты, с объемом, качеством и доступностью предоставляемых государственных (муниципальных) услуг (осуществляемых функций).

Налоговая база федеральных налогов и сборов, зачисляемых в федеральный бюджет и бюджеты субъектов Российской Федерации, отличается крайней неравномерностью распределения в разрезе субъектов Российской Федерации. В 2011 году 62% налоговых доходов консолидированного бюджета Российской Федерации поступило с территории 10 субъектов Российской Федерации, в которых проживает 27% населения страны. При этом 42% поступлений по налогу на добавленную стоимость аккумулировалось на территории 2 субъектов Российской Федерации (Москва и Московская область), 81% налога на прибыль – на территории 15 субъектов Российской Федерации, 96% поступлений от налога на добычу полезных ископаемых – на территории 13 субъектов Российской Федерации.

Перераспределение налоговых и неналоговых источников доходов между федеральным бюджетом и бюджетами субъектов Российской Федерации осуществляется параллельно с перераспределением полномочий между федеральными и региональными органами государственной власти. Передача доходных источников в первую очередь базируется на следующих принципах:

объем дополнительных доходов должен быть сопоставим с возникающими расходами на передаваемые полномочия;

в случае недостаточности передаваемых доходных источников может быть предусмотрен переходный период с частичной или полной компенсацией дополнительных расходных обязательств за счет межбюджетных трансфертов нецелевого характера.

Различия в социально-экономическом развитии муниципальных образований и налоговом потенциале местных бюджетов также значительны. В настоящее время 64,3% налоговых доходов местных бюджетов аккумулируется в бюджетах городских округов, 25,8% – в бюджетах муниципальных районов и лишь 9,9% – в бюджетах поселений.

В соответствии со статьей 58 Бюджетного кодекса Российской Федерации регионы вправе закреплять за местными бюджетами единые нормативы отчислений от федеральных и региональных налогов и сборов, налогов, предусмотренных специальными налоговыми режимами, и дополнительные (в счет замены дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности муниципальных образований) нормативы отчислений от налога на доходы физических лиц, подлежащих зачислению в бюджет субъекта Российской Федерации. Практика применения указанной нормы на

региональном уровне достаточно широко распространена: 63 субъекта Российской Федерации установили единые и дополнительные нормативы отчислений от федеральных и региональных налогов и сборов.

Для того чтобы повысить долю обеспеченности расходных обязательств субъектов Российской Федерации и муниципальных образований (без учета субвенций) закрепленными налоговыми и неналоговыми доходами, требуется своевременная актуализация распределения доходных источников между уровнями бюджетной системы. При этом надо учитывать, что она не должна приводить к увеличению разрыва в уровнях бюджетной обеспеченности субъектов Российской Федерации и муниципальных образований.

Еще одна важная задача, предусмотренная Программой, – разработка и реализация мер, направленных на создание условий для повышения эффективности деятельности публично-правовых образований и совершенствования межбюджетных отношений.

В качестве одной из мер повышения результативности деятельности органов государственной власти субъектов Российской Федерации предусмотрено предоставление дотаций (грантов) субъектам Российской Федерации за достижение наилучших показателей деятельности и недопущение неэффективных расходов в сферах здравоохранения, образования, ЖКХ и организации государственного и муниципального управления.

По результатам комплексной оценки за 2011 год и в соответствии с постановлением Правительства Российской Федерации от 14 августа 2008 г. № 608 Минрегионом России определены 10 субъектов Российской Федерации с лучшими показателями. В их число вошли Республика Татарстан, г. Санкт-Петербург, Тюменская область и г. Москва – субъекты Российской Федерации с изначально высокими параметрами социального и экономического развития, а также динамично развивающиеся Республика Чувашия, Пермский край, Омская, Тамбовская, Костромская и Астраханская области.

Распоряжением Правительства Российской Федерации от 21 августа 2012 г. № 1495-р «О распределении дотаций бюджетам Российской Федерации в целях поощрения достижения наилучших значений показателей деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации по итогам 2011 года» распределены дотации между десятью регионами-лидерами. Общий объем выделяемых средств составил 1 млрд. рублей. Размер дотаций для каждого региона определяется величиной значения комплексной оценки и варьируется в среднем от 70 млн. рублей для субъекта, занявшего десятое место, до 160 млн. рублей – для субъекта, занявшего первое место.

В 2012 году произошло существенное изменение системы оценки эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации. Указом Президента Российской Федерации от 21 августа

2012 г. № 1199 «Об оценке эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации» определен новый подход определения регионов-лидеров. В соответствии с постановлением Правительства Российской Федерации от 3 ноября 2012 г. № 1142 «О мерах по реализации Указа Президента Российской Федерации от 21 августа 2012 г. № 1199 «Об оценке эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации» субъекты Российской Федерации самостоятельно выбирают 8 показателей из перечня 36 показателей, по которым у регионов имеется потребность в улучшении ситуации. Для оценки эффективности деятельности субъектов Российской Федерации из перечня будут выбраны 2 индивидуальных показателя. Они будут утверждаться Экспертной группой, состоящей из представителей заинтересованных федеральных органов исполнительной власти.

Программой предусматривалась консолидация субсидий бюджетам субъектов Российской Федерации в рамках ключевых направлений государственной политики (государственных программ) в сферах совместного ведения с установлением условий и критериев эффективности их предоставления, ответственности за результаты использования и достижение поставленных целей предоставления.

В связи с этим Минрегионом России был предложен механизм реализации задачи «Одна субсидия – одна государственная программа Российской Федерации». В качестве начального этапа перехода к консолидации субсидий Минрегионом России предлагалось консолидировать отдельные субсидии Минздравсоцразвития России и Минсельхоза России, в том числе изменить количество целевых статей в федеральном бюджете, а также правила формирования, предоставления и распределения субсидий из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации. Однако предложения Минрегиона России по консолидации субсидий федеральными органами исполнительной власти до настоящего времени не учтены.

Минрегионом России в рамках одной госпрограммы предлагается выделить одну субсидию, имеющую различные направления расходования средств, установив целевые показатели результативности предоставления субсидий в рамках каждого направления; разработать для указанной субсидии одни правила, выделить одну целевую статью расходов в федеральном бюджете, разработать одну региональную и одну муниципальную программы.

Предлагается установить единый для всех мероприятий госпрограммы средний уровень софинансирования, исходя из минимального уровня расчетной бюджетной обеспеченности субъекта Российской Федерации на очередной финансовый год. При этом по субъекту Российской Федерации, для которого установлен минимальный уровень расчетной бюджетной

обеспеченности, уровень софинансирования расходного обязательства субъекта Российской Федерации не должен превышать 95%.

Следующий этап предполагает формирование приложений к проекту федерального закона о федеральном бюджете с распределением субсидий между субъектами Российской Федерации, а также формирование целевых показателей в Перечень и их значений с учетом совокупного объема средств, предусматриваемого в соответствующих бюджетах.

Таким образом, данный подход предусматривает консолидацию, утверждение единых правил в рамках госпрограммы и единый подход к распределению субсидий между бюджетами субъектов Российской Федерации, расширение финансовой самостоятельности субъектов Российской Федерации и муниципальных образований, сокращает административную нагрузку и исключает «дробление» федерального бюджета на большое количество целевых статей расходов. Указанный подход позволит провести сравнительный анализ приоритетов, определенных на федеральном уровне, с приоритетами субъектов Российской Федерации.

Предложенный Минрегионом России комплексный подход к консолидации субсидий, в том числе включающий предложения по совершенствованию правил, должен осуществляться во взаимодействии с заинтересованными федеральными органами исполнительной власти. В рамках перехода к «единой субвенции» Минрегионом России было предложено проводить укрупнение субвенций по отраслевому принципу с учетом распределения функций между главными распорядителями средств федерального бюджета. При переходе к укрупненным субвенциям, включающим несколько отраслевых направлений, могут быть реализованы следующие меры по повышению эффективности предоставления субвенций и финансированию переданных полномочий:

обеспечение более равномерного финансирования расходов по реализации переданных полномочий за счет возможного предоставления органам государственной власти субъектов Российской Федерации права временно перераспределять средства между отраслевыми направлениями в рамках укрупненных субвенций;

создание дополнительных стимулов по повышению эффективности расходования средств субвенций путем предоставления права субъектам Российской Федерации самостоятельно определять цели расходования средств, сложившихся в результате экономии при реализации переданных полномочий за счет средств федерального бюджета, в рамках укрупненных субвенций.

Минрегионом России были направлены главным распорядителям бюджетных средств Методические рекомендации по формированию и распределению субвенций из федерального бюджета бюджетами субъектов Российской Федерации (письмо от 16 апреля 2012 г. № 8870-ВТ/05).

По итогам обобщенного анализа предложений главных распорядителей бюджетных средств по предоставлению субвенций в 2013 - 2015 годах Минрегион России направил предложения в Минфин России (письмо от 1 октября 2012 г. № 25677-ВТ/05).

Так, Минобрнауки России было рекомендовано разработать порядок определения общего объема бюджетных ассигнований на предоставление субвенций из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации на выплату единовременных пособий при всех формах устройства детей, лишенных родительского попечения, в семью.

Федеральной службе по надзору в сфере природопользования Минрегион России рекомендовал проработать вопрос о внесении изменений в методику определения общего объема средств, предусмотренных в федеральном бюджете в виде субвенций бюджетам субъектов Российской Федерации в области охраны и использования объектов животного мира, реализация которых передана органам государственной власти субъектов Российской Федерации и их распределения между субъектами Российской Федерации, утвержденную постановлением Правительства Российской Федерации от 13 марта 2008 г. № 171 в части корректировки порядка расчета показателя «Объем субвенции, предоставляемой субъекту Российской Федерации».

В рамках госпрограммы планируется внесение изменений в следующие законодательные и нормативные правовые акты:

Федеральный закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» в части совершенствования территориальной организации местного самоуправления, в целях оптимизации системы полномочий органов местного самоуправления, повышения эффективности участия граждан в решении местных вопросов;

постановление Правительства Российской Федерации от 3 ноября 2012 г. № 1142 «О мерах по реализации Указа Президента Российской Федерации от 21 августа 2012 г. № 1199 «Об оценке эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации».

Кроме того, планируется разработать проект постановления Правительства Российской Федерации «Об утверждении Правил формирования и предоставления единой субвенции бюджетам субъектов Российской Федерации из федерального бюджета».

Реализация Концепции межбюджетных отношений и организации бюджетного процесса в субъектах Российской Федерации и муниципальных образованиях до 2013 года.

Концепция межбюджетных отношений и организация бюджетного процесса в субъектах Российской Федерации и муниципальных образованиях до 2013 года (далее – Концепция) и План мероприятий по реализации

Концепции утверждены распоряжением Правительства Российской Федерации от 8 августа 2009 г. № 1123-р (далее – Концепция).

В соответствии с Концепцией одним из итогов совершенствования межбюджетных отношений в Российской Федерации является создание законодательной базы разграничения расходных полномочий между федеральными органами государственной власти, органами государственной власти субъектов Российской Федерации и органами местного самоуправления.

В целях обеспечения расходных обязательств субъектов Российской Федерации и муниципальных образований законодательством Российской Федерации установлены доходы, закрепленные за соответствующими бюджетами на постоянной основе. Это предопределяет устойчивость поступления доходов в бюджеты бюджетной системы Российской Федерации и создает возможности для их стабильного роста.

Более 95 % объема межбюджетных трансфертов из федерального бюджета распределяется на основе единых методик исходя из объективных показателей, адекватно отражающих факторы, определяющие потребность в финансировании. Распределение около 70 % объема межбюджетных трансфертов утверждается в рамках федерального закона о федеральном бюджете на очередной финансовый год и на плановый период.

Для стимулирования субъектов Российской Федерации и муниципальных образований к развитию налогового потенциала и повышению качества управления финансами Бюджетным кодексом Российской Федерации установлены различные условия осуществления бюджетного процесса субъектами Российской Федерации и муниципальными образованиями в зависимости от доли межбюджетных трансфертов (за исключением субвенций) в объеме собственных доходов консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации и бюджетов муниципальных образований.

Принятие Постановления Правительства Российской Федерации от 26 мая 2008 г. № 392 «О формировании, предоставлении и распределении субсидий из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации» позволило сформировать единые методологические подходы к предоставлению и созданию условий для обеспечения эффективного использования субсидий из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации.

В соответствии с планом мероприятий по реализации концепции, Минрегионом России выполнены следующие мероприятия:

по пункту 2 «Внесение изменений в законодательство Российской Федерации о разграничении расходных полномочий» - в 2010 году был подготовлен и принят ряд федеральных законов, касающихся вопросов совершенствования разграничения полномочий между органами публичной власти, в том числе внесших изменения в статью 26.3 Федерального закона от 6

октября 1999 г. № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации», устанавливающую перечень полномочий органов государственной власти субъекта Российской Федерации по предметам совместного ведения, осуществляемым данными органами самостоятельно за счет средств бюджета субъекта Российской Федерации (за исключением субвенций из федерального бюджета).

За субъектами Российской Федерации закреплялись новые, ранее не исполнявшиеся полномочия, и были уточнены существующие полномочия по предметам совместного ведения Российской Федерации и органов государственной власти субъектов Российской Федерации осуществляемые самостоятельно за счет средств бюджета субъекта Российской Федерации в таких сферах, как поддержка социально ориентированных некоммерческих организаций; теплоснабжение; развитие туризма; административное и административно-процессуальное законодательство; обязательное медицинское страхование и организация медицинской помощи. При этом следует отметить, что разграничение полномочий между уровнями государственной власти в данном случае проводилось без привлечения дополнительных источников финансирования расходных обязательств органов государственной власти субъектов Российской Федерации на их осуществление в рамках сложившихся пропорций бюджетов бюджетной системы Российской Федерации.

По пункту 8 «Проведение анализа бюджетного и налогового законодательства в части оценки системы региональных и местных налогов», в целях определения объема выпадающих доходов региональных и местных бюджетов, а также выработки предложений по их компенсации Минрегионом России были направлены запросы в субъекты Российской Федерации о представлении соответствующей информации. Информация по ним была получена от 83 субъектов Российской Федерации. При этом 37 субъектов Российской Федерации предлагали отменить только отдельные налоговые льготы, 27 – все налоговые льготы, 19 – разработать механизм компенсации выпадающих доходов консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации в сумме фактически предоставленных льгот.

Большая часть выпадающих доходов возникает в связи с предоставлением льгот по налогу:

на имущество организаций – льготы составляют более 90% общего объема недополученных региональными бюджетами доходов в связи с предоставлением льгот по данному налогу;

транспортному налогу (1%);

налог на имущество физических лиц,
земельному налогу.

По пункту 9 «Подготовка предложений по совершенствованию механизма введения временной финансовой администрации» Минрегионом России были направлены предложения в Минфин России для приведения

норм федеральных законов от 6 октября 1999 г. №184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» и от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» в соответствии с Бюджетным кодексом.

По пункту 15 «Мониторинг реализации вопросов местного значения в социальной сфере»

Минрегионом России утвержден приказ от 18 марта 2011 г. № 99 «Об организации мониторинга решения вопросов местного значения в социальной сфере». Мониторинг решения вопросов местного значения в социальной сфере Минрегионом России не осуществлялся.

Минрегионом России осуществлялось изучение практики формирования и распределения субвенции из федерального бюджета. В 2012 году из федерального бюджета на реализацию переданных полномочий субъектам Российской Федерации предоставлено 26 субвенций на общую сумму 295,0 млрд. рублей. В 2013 году планируется предоставление 23 субвенций в общем объеме 257,3 млрд. рублей.

Субвенции имели существенные различия в объемах финансового обеспечения передаваемых полномочий: на 5 субвенций с наибольшим объемом финансирования приходилось около 87% общего объема средств (в том числе оплата жилищно-коммунальных услуг отдельным категориям граждан – 42 %; социальные выплаты безработным гражданам – 16 %, обеспечение жильем отдельных категорий граждан, установленных Федеральным законом от 12 января 1995 г. № 5-ФЗ «О ветеранах», в соответствии с Указом Президента Российской Федерации от 7 мая 2008 г. № 714 «Об обеспечении жильем ветеранов Великой Отечественной войны 1941-1945 годов» – 13 %). Доля 17 субвенций в общей структуре финансирования субвенций составляла менее 1 %.

Работа по совершенствованию межбюджетных отношений в части предоставления из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации предусматривает разработку нормативного правового акта Правительства Российской Федерации, устанавливающего общие требования к правилам предоставления субвенций.

В рамках дальнейшей работы по консолидации субвенций Минрегионом России совместно с Минфином России подготовлен проект постановления Правительства Российской Федерации «Об утверждении Правил формирования и предоставления единой субвенции бюджетам субъектов Российской Федерации из федерального бюджета». Указанный проект постановления предполагает консолидацию порядка 10 субвенций, предоставление которых не связано с исполнением публичных нормативных обязательств субъектов Российской Федерации в единую субвенцию.

Осуществление функций главного распорядителя средств предполагается возложить на Минрегион России.

Также в рамках реализации Программы Правительства в части совершенствования разграничения полномочий публично-правовых образований были реализованы следующие меры:

С 1 января 2012 года финансовое обеспечение милиции общественной безопасности осуществляется за счет средств федерального бюджета. Одновременно с этим, Федеральным законом от 30 ноября 2011 года № 361-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» была предусмотрена передача ряда федеральных полномочий субъектам Российской Федерации (реализация активных мероприятий в области содействия занятости, формирование средств на финансовое обеспечение мероприятий по содействию занятости населения, материально-техническое и финансовое обеспечение деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, осуществляющих полномочия в области содействия занятости населения, и государственных учреждений службы занятости населения), пополнение региональных бюджетов за счет доходов от взимания штрафов за нарушение законодательства Российской Федерации о безопасности дорожного движения и увеличения поступлений от налога на доходы физических лиц.

В рамках комплексной реформы здравоохранения с 2012 года полномочия органов местного самоуправления в области охраны здоровья переданы органам государственной власти субъектов Российской Федерации. При этом в целях расширения возможностей по выравниванию бюджетной обеспеченности муниципальных образований единый минимальный норматив зачисления доходов от налога на доходы физических лиц был снижен с 30 до 20% при сохранении общего норматива на уровне 40%.

Федеральный закон от 29 декабря 2012 г. № 273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации» предусматривает перераспределение полномочий по обеспечению государственных гарантий на получение общедоступного и бесплатного дошкольного образования между органами государственной власти субъектов Российской Федерации и органами местного самоуправления, с сокращением расходных обязательств муниципалитетов.

Федеральный закон от 25 июня 2012 г. № 94-ФЗ «О внесении изменений в части первую и вторую Налогового кодекса Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации» вводит с 1 января 2013 года патентную систему налогообложения. При этом 100% отчислений от указанного налога предусмотрено направлять в бюджеты муниципальных районов и городских округов. Тот же Федеральный закон с 1 января 2013 года (за счет отмены зачисления единого сельскохозяйственного налога в бюджеты субъектов Российской Федерации в размере 30%) увеличил размер отчислений в бюджеты муниципальных образований от единого сельскохозяйственного налога до 100%.

Федеральный закон от 3 декабря 2012 г. № 244-ФЗ «О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации» внес комплексные изменения, направленные на повышение бюджетной обеспеченности местных бюджетов. Поправками, в частности, предусматривается передача в местные бюджеты:

с 1 января 2013 года (за счет уменьшения доходов региональных бюджетов) – 100% доходов от всех штрафов за нарушение нормативных правовых актов органов местного самоуправления;

с 1 января 2014 года (за счет уменьшения доходов региональных бюджетов):

доходов от передачи в аренду земельных участков, государственная собственность на которые не разграничена и которые расположены в границах городских округов, а также средств от продажи права на заключение договоров аренды этих земельных участков по нормативу 20%;

доходов от продажи земельных участков, государственная собственность на которые не разграничена и которые расположены в границах городских округов, по нормативу 20%;

доходов от акцизов на автомобильный и прямогонный бензин, дизельное топливо, моторные масла для дизельных и карбюраторных (инжекторных) двигателей, производимые на территории Российской Федерации, в размере не менее 10% норматива от указанного налога;

с 1 января 2016 года (за счет уменьшения доходов федерального бюджета) - доходов от передачи платы за негативное воздействие на окружающую среду по нормативу 15%.

Таким образом, в период действия Программы реализовывались мероприятия, направленные на совершенствование разграничения полномочий и организации деятельности публично-правовых образований, однако значительных результатов они пока не принесли. Необходимость решения поставленных Программой в этой части задач сохраняется.

Вопрос 5.5. Анализ хода формирования и реализации государственных программ как инструмента повышения эффективности бюджетных расходов.

В соответствии с Бюджетным посланием Президента Российской Федерации о бюджетной политике в 2013-2015 годах, предусматривается полный переход федерального бюджета на программный принцип формирования начиная с 2014 года. Все необходимые механизмы для этого перехода должны быть сформированы окончательно в 2013 году. В частности, в рамках подготовки к этому завершена работа по внесению изменений в Бюджетный кодекс, утверждена программная классификация и почти все государственные программы, предусмотренные федеральным перечнем. В то же время надо отметить, что в период действия Программы предусмотренные ею мероприятия по данному направлению не были реализованы.

Федеральный закон от 7 мая 2013 года № 104-ФЗ «О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием бюджетного процесса» призван создать правовую базу для перехода к формированию бюджетов на основе программно-целевого принципа и реализации отдельных мер по повышению эффективности бюджетных расходов. Государственные программы должны стать инструментом повышения эффективности бюджетных расходов, создать условия для повышения качества бюджетного планирования, обеспечить прозрачность бюджетных ассигнований.

Вместе с тем следует отметить, что распределение бюджетных ассигнований по государственным программам носит аналитический характер. По сути уже в составе материалов к проекту федерального закона о федеральном бюджете на 2013 год программная часть расходов федерального бюджета указывалась в объеме 97,2 % от всех расходов (открытая часть).

В соответствии с названным Бюджетным посланием особое внимание должно быть уделено корреляции государственных программ с долгосрочными целями социально-экономической политики государства. Для этого необходима разработка бюджетной стратегии Российской Федерации на период до 2030 года, определяющей основные черты бюджетной политики при различных вариантах развития российской и мировой экономики. Долгосрочная бюджетная стратегия должна быть сопряжена с долгосрочным прогнозом социально-экономического развития Российской Федерации.

Задача разработки и утверждения долгосрочной бюджетной стратегии была также поставлена в бюджетных посланиях от 23 июня 2008 года о бюджетной политике в 2009 -2011 годах, от 29 июня 2011 года о бюджетной политике в 2012 - 2014 годах, а также предусматривалась Планом мероприятий по реализации в 2010 году Программы Правительства по повышению эффективности бюджетных расходов на период до 2012 года. Задача координации долгосрочного стратегического и бюджетного планирования, необходимость разработки долгосрочных планов экономического развития была поставлена в Бюджетном послании от 29 июня 2010 года о бюджетной политике в 2011 - 2013 годах. В соответствии с Планом мероприятий по реализации в 2012 году Программы Правительства по повышению эффективности бюджетных расходов на период до 2012 года внесение в Правительство Российской Федерации проекта долгосрочной бюджетной стратегии предусматривается в трехмесячный срок после одобрения сценарных условий долгосрочного прогноза социально-экономического развития Российской Федерации.

Тем не менее, в настоящее время долгосрочная бюджетная стратегия находится в стадии разработки.

В 2010-2012 годах на федеральном уровне были приняты нормативные правовые акты, в соответствии с которыми началась разработка госпрограмм.

Распоряжением Правительства Российской Федерации от 11 ноября 2010 г. № 1950-р (с изменениями от 15 декабря 2012 г. № 2394-р) утвержден перечень из 42 государственных программ Российской Федерации. Приказом Минфина России от 27 октября 2011 г. № 139н утвержден перечень аналитических кодов госпрограмм и направлений расходования бюджетных ассигнований непрограммной части федерального бюджета. Постановлением Правительства Российской Федерации от 2 августа 2010 г. № 588 (в ред. постановлений Правительства Российской Федерации от 21 мая 2012 г. № 499, от 11 декабря № 1283, от 20 декабря № 1351) утвержден Порядок разработки, реализации и оценки эффективности государственных программ Российской Федерации (далее – Порядок). Приказом Минэкономразвития России от 26 декабря 2012 г. № 817 утверждены Методические указания по разработке и реализации госпрограмм (далее – методические указания).

Порядком определены требования к содержанию госпрограммы. Госпрограмма должна разрабатываться исходя из положений концепции долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации, основных направлений деятельности Правительства Российской Федерации на соответствующий период, федеральных законов, решений Президента Российской Федерации и Правительства Российской Федерации.

В соответствии с методическими указаниями паспорта госпрограмм могут содержать информацию по двум вариантам объемов финансового обеспечения:

базовый вариант в соответствии с федеральным законом о федеральном бюджете на очередной финансовый год и плановый период и предельными объемами расходов на период после планового;

дополнительный вариант финансового обеспечения, требуемого для достижения целей госпрограммы.

Информация по ресурсному обеспечению госпрограммы содержит сведения об объемах финансового обеспечения реализации госпрограммы за счет различных источников финансирования: средств федерального бюджета; средств консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации; средств государственных внебюджетных фондов; юридических лиц и других.

Материалы, представляемые с проектом госпрограммы, должны содержать оценку планируемой эффективности ее реализации, проведенную ответственным исполнителем на этапе разработки.

Одновременно с проектами госпрограмм, которые являются неотъемлемой частью нормативных правовых актов Правительства Российской Федерации об их утверждении, представляются проекты плана и детального плана-графика реализации госпрограмм. План реализации

госпрограммы утверждается Правительством Российской Федерации, детальный план-график утверждается ответственным исполнителем.

Обязательным условием при разработке государственных программ Российской Федерации является учет в них показателей указов Президента Российской Федерации от 7 мая 2012 г. №№ 596 – 606 .

По состоянию на май 2013 года Правительством Российской Федерации утверждено 40 государственных программ Российской Федерации из 42 предусмотренных в Перечне, или 95,2 процентов. На текущий момент времени утвержденные государственные программы Российской Федерации включают 44 показателя (79% от общего количества) из 56 показателей указов Президента Российской Федерации.

В стадии разработки находятся 2 госпрограммы («Развитие пенсионной системы», срок внесения в Правительство Российской Федерации которой продлен до 1 сентября 2013 г. и «Обеспечение обороноспособности страны», срок разработки которой Правительством Российской Федерации приостановлен до конца 2015 года).

Из 33 утвержденных государственных программ открытого доступа в АИС «Госпрограммы» размещены тексты по 12 программам: «Доступная среда» на 2011 – 2015 годы, «Обеспечение общественного порядка и противодействие преступности», «Развитие авиационной промышленности», «Управление федеральным имуществом», «Противодействие незаконному обороту наркотиков», «Развитие внешнеэкономической деятельности», «Развитие культуры и туризма», «Развитие промышленности и повышение ее конкурентоспособности», «Внешнеполитическая деятельность», «Развитие фармацевтической и медицинской промышленности», «Информационное общество», «Защита населения и территорий от чрезвычайных ситуаций, обеспечение пожарной безопасности и безопасности людей на водных объектах».

Вопрос 5.6. Анализ реализации решений по переходу к программной структуре расходов бюджетов.

Анализ нормативной правовой базы, необходимой для перехода к программному бюджету, и утвержденных госпрограмм показал следующее.

В период действия Программы не были приняты изменения в Бюджетный кодекс Российской Федерации, создающие законодательную базу для перехода к программному формату бюджетов бюджетной системы.

Утверждению госпрограмм должно было предшествовать утверждение долгосрочного прогноза социально-экономического развития до 2030 года и долгосрочной бюджетной стратегии до 2030 года, определяющей предельные расходы («потолки») на реализацию каждой госпрограммы. Вместе с тем указанные стратегические документы в период действия программы не были утверждены. До настоящего времени Правительством Российской Федерации не утверждена долгосрочная бюджетная стратегия до 2030 года.

Раздельное принятие госпрограмм создает риски несбалансированности федерального бюджета и планирования деятельности федеральных органов исполнительной власти исходя из завышенных бюджетных ожиданий.

В соответствии с методическими указаниями в госпрограммах может быть представлена информация по двум вариантам объемов финансового обеспечения – базовому и дополнительному. При этом в соответствии с методическими указаниями базовый вариант подлежит ежегодному уточнению в рамках подготовки проекта федерального закона о федеральном бюджете.

Следует отметить, что утвержденные госпрограммы содержат пояснения о необходимости ежегодного уточнения ресурсного обеспечения реализации госпрограмм за счет средств федерального бюджета в рамках очередного бюджетного цикла. Вместе с тем до настоящего времени порядок составления проекта федерального бюджета, учитывающий переход к программному формату федерального бюджета не утвержден, уточненные объемы ассигнований федерального бюджета на реализацию каждой госпрограммы до ответственных исполнителей не доведены.

Идея формирования бюджета с точки зрения постановки стратегических задач по достижению требуемых показателей через реализацию государственных программ может оказаться под угрозой срыва, если процесс согласования объёмов ассигнований будет подразумевать многократные итерации по подгонке мероприятий программ в диктуемые рамки лимитов. Вопрос изменения эффективности реализации госпрограмм от корректировки объемов их финансирования, в т.ч. в ходе последующего исполнения бюджета, станет ключевым при реализации концепции программного бюджета.

Необходимо учитывать, что корректировку объемов финансирования госпрограмм, уточнение показателей (индикаторов) госпрограмм (подпрограмм), их согласование с соисполнителями госпрограмм следует осуществить до 1 октября 2013 года.

Отдельные утвержденные госпрограммы содержат дополнительный вариант финансового обеспечения, требуемого для достижения целей госпрограммы, и оценку степени влияния выделения дополнительных объемов финансовых ресурсов на показатели (индикаторы) госпрограммы. Вместе с тем в связи с отсутствием необходимых обоснований и расчетов проанализировать достоверность указанной оценки не представляется возможным.

В соответствии с методическими указаниями утвержденные госпрограммы содержат описание мер государственного регулирования. Вместе с тем не в полной мере оцениваются социально-экономические и бюджетные последствия реализации отдельных предлагаемых в госпрограммах мер государственного регулирования, в том числе, в части

предоставления дополнительных налоговых льгот и преференций, государственных гарантий.

Оценка эффективности реализации госпрограммы должна осуществляться на основе методики оценки ее эффективности, утверждаемой в составе госпрограммы. Представленные в госпрограммах методики оценки эффективности госпрограмм в основном базируются на оценке степени достижения запланированных результатов по трем основным параметрам:

соотношения плановых и фактических значений показателей (индикаторов);

соотношения планового и фактического объема финансирования мероприятий;

выполнение мероприятий в соответствии с планом реализации госпрограммы.

Следует отметить, что источниками ресурсного обеспечения большинства госпрограмм кроме средств федерального бюджета являются средства консолидированных бюджетов регионов, внебюджетных фондов, юридических лиц. Вместе с тем методики оценки эффективности не предусматривают увязки значений показателей (индикаторов) с определенным источником финансирования госпрограмм, не учитывают зависимость значений показателей (индикаторов) от федеральной доли бюджетных ассигнований.

Задачей на будущие периоды является оценка не только количественных параметров, но и качественных характеристик достигаемых результатов.

В соответствии с методическими указаниями текстовая часть госпрограмм содержит положения об анализе рисков реализации госпрограмм, а также описание мер управления рисками их реализации. В госпрограммах приведен перечень рисков по следующим основным категориям:

финансово-экономические;

нормативные правовые;

организационные и управленческие;

макроэкономические;

социальные;

риски, связанные с региональными особенностями (недостаточное финансирование со стороны субъектов Российской Федерации).

Вместе с тем следует отметить, что в основном риски реализации госпрограмм и меры по управлению ими недостаточно обоснованы. По таким категориям, как вероятность наступления приведенных рисков, их влияние на результаты реализации госпрограммы, возможность управления рисками, минимизации и преодоления их последствий отсутствует количественная оценка.

Вопрос 5.7.1. Анализ выполнения программ, мер и мероприятий, принимаемых федеральными органами государственной власти в целях реализации Национальной стратегии противодействия коррупции.

Федеральными органами исполнительной власти, в целях реализации Национальной стратегии противодействия коррупции, утвержденной Указом Президента Российской Федерации от 13 апреля 2010 г. № 460, проводились мероприятия, непосредственно влияющие на повышение эффективности бюджетных расходов и направленные на совершенствование системы учета государственного имущества, совершенствование условий, процедур и механизмов государственных закупок, а также управленческих решений, обеспечивающих межведомственное электронное взаимодействие с органами государственной власти и их взаимодействие с гражданами и организациями в рамках оказания государственных услуг.

Совершенствование системы учета государственного имущества и оценки эффективности его использования.

Территориальными управлениями Росимущества проведена работа по выявлению федерального имущества, не представленного к учету (поручение от 20 мая 2010 г. № НС-17/13160). За непредставление сведений о федеральном имуществе к учету в реестре Росимуществом и Минэкономразвития России в 46 федеральных государственных органов были направлены обращения о применении к руководителям организаций взысканий, иных мер, предусмотренных заключенными с ними трудовыми договорами.

В результате проделанной работы по состоянию на 1 января 2011 года в реестре федерального имущества было учтено 1 584 828 объектов, на 31 декабря 2011 года – 1 369 446 объектов, в том числе:

Таблица 6.

Подраздел	Количество объектов		Площадь (млн.кв.м.)		Стоимость (млрд. руб.)	
	1.01.11	31.12.11	1.01.11	31.12.11	1.01.11	31.12.11
1.1. Земельные участки	165 287	192 817	4 084 426,3	4 431 629,3	33 652,4	21 197,5
1.2. Здания, сооружения	620 795	645 282	10 045,1	9 096,6	77 128,3	42 513,7
1.3. Помещения	121 174	145 420	29,7	32,5	4 562,9	8 493,2
1.4. Воздушные и морские суда	8 769	9 466			517,6	531,55
1.5. Космические объекты	11	13				0,36
2.3. Движимое имущество стоимостью от 500 тыс. руб. и более	646 083	353 772			13 386,7	9 824,7
2.4. Доли в праве общей долевой собственности	1 313	1 578			0,17	0,46
2.5. Иное движимое имущество стоимостью до 500 тыс. руб.	21 396	21 098			2 262,7	5 010,5

Оформление министерствами и ведомствами прав пользования на объекты недвижимости и земельные участки не завершено, в реестр

федерального имущества объекты недвижимости внесены не в полном объеме.

Для обеспечения достоверности данных бухгалтерского учета и отчетности ведомства проводили инвентаризацию имущества, в ходе которой проверялось и документально подтверждалось их наличие, состояние и оценка. В результате инвентаризации определялись неиспользуемые объекты федеральной собственности, по которым необходимо принимать решения об их использовании. Например: таможенными органами не использовались 76 земельных участков общей площадью 658,4 тыс. кв.м. (ФТС России были подготовлены письма согласования об отказе от права постоянного (бессрочного) пользования); в МИД России имеются неиспользуемые 15 объектов федеральной недвижимости, расположенных за пределами территории Российской Федерации, общей площадью 16,9 тыс. кв.м. и 19 земельных участков площадью 239,5 тыс.кв.м. Кроме того имелись квартиры, не используемые в течение 3 лет и более (27 квартир, площадью 1,4 тыс. кв.м.). Подведомственными организациями Минобрнауки России не используются земельные участки общей площадью 1 694 697,4 тыс. кв.м. и объекты недвижимости общей площадью 2 451,8 тыс. кв. м. В Минздравсоцразвития России 21 подведомственное учреждение имело на своем балансе неиспользуемые объекты жилого фонда и ЖКХ в количестве 124 единицы.

В соответствии с Национальным планом противодействия коррупции на 2010 – 2011 годы Правительством Российской Федерации было поручено Минэкономразвитию России, Минрегиону России, Минфину России и Минюсту России (№ СИ-П16-2924 от 7 мая 2010 г.) до 1 февраля 2011 года определить показатели для оценки эффективности управления имуществом, находящимся в государственной и муниципальной собственности. В установленный срок указанные показатели не определены.

Вместе с тем, Минэкономразвития России в рамках подготовки государственной программы «Управление федеральным имуществом» совместно с Росимуществом и заинтересованными ведомствами предложены основные показатели для системного мониторинга, анализа и оценки эффективности управления федеральным имуществом. Системой показателей охвачены вопросы управления акционерными обществами, акции которых находятся в федеральной собственности, федеральными государственными унитарными предприятиями, использование объектов федерального недвижимого имущества, включая земельные участки, проведение работы по оптимизации состава федерального имущества (включая показатели выполнения прогнозного плана (программы) приватизации), показатели перераспределения имущества между публично-правовыми образованиями.

ФАС России создана информационно-аналитическая программа База

данных КС «КОНТО», обеспечивающая учет, контроль движения, анализ состояния и эффективность использования государственного имущества.

Росавтодором для совершенствования процессов управления в части учета объектов федерального имущества и земельных ресурсов в 2011 году создана прикладная система «Управление госимуществом и земельными ресурсами» автоматизированной системы управления Росавтодора в федеральных казенных учреждениях и утвержден регламент по ее применению.

Совершенствование условий, процедур и механизмов государственных и муниципальных закупок, в том числе путем расширения практики проведения открытых аукционов в электронной форме, а также создание комплексной федеральной контрактной системы, обеспечивающей соответствие показателей и итогов выполнения государственных контрактов первоначально заложенным в них параметрам и утвержденным показателям соответствующего бюджета

Система государственных закупок – сфера высоких коррупционных рисков. Предотвращение и урегулирование конфликтов интересов при организации конкурсов или аукционов на поставку товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных нужд - является одним из ключевых направлений работы по противодействию коррупции.

С 1 января 2011 года вместо ранее существовавшей системы отдельных официальных сайтов (федеральный официальный сайт, официальные сайты субъектов Российской Федерации, официальные сайты муниципальных образований) функционирует единый официальный сайт Российской Федерации в сети Интернет для размещения информации о размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг. Ввод в эксплуатацию единого официального сайта позволяет осуществлять анализ поступающей на портал информации обо всех заказах, размещаемых на территории Российской Федерации, поиск по всем позициям (по заказчикам, по видам закупаемой продукции, по способам размещения заказа), участникам размещения заказов эффективным образом защищать свои права и законные интересы.

В целях реализации положений Национальной стратегии противодействия коррупции и Национального плана противодействия коррупции на 2010 - 2011 годы, а также раздела 10 Программы Правительства Российской Федерации по повышению эффективности бюджетных расходов на период до 2012 года в части создания комплексной федеральной контрактной системы Правительством Российской Федерации 12 января 2011 года (№ ВП-П13-49) принят (подготовленный Минэкономразвития России) План разработки проектов нормативных правовых актов Правительства Российской Федерации и ведомственных актов по вопросам планирования и исполнения государственного заказа

(далее – План разработки НПА ФКС). В рамках реализации мероприятий указанного Плана разработки НПА ФКС Минэкономразвития России был подготовлен ряд проектов НПА.

Как показала правоприменительная практика, Закон № 94-ФЗ имел ряд существенных недостатков, в том числе и в части коррупционных рисков. В этой связи, в соответствии с поручением Президента Российской Федерации от 28 марта 2011 г. № Пр-772, был разработан Федеральный закон от 5 апреля 2013 года «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд», направленный на комплексное совершенствование законодательства в сфере государственных и муниципальных закупок и формирование федеральной контрактной системы.

С учетом разработки данного закона возникла необходимость увязки разработанных проектов НПА с его положениями и повторного согласования с заинтересованными федеральными органами исполнительной власти, а также необходимостью переработки Плана разработки НПА ФКС в части приведения в соответствие с нормами закона о федеральной контрактной системе (ФКС).

Согласно пункту 14 Плана разработки НПА ФКС Минэкономразвития России, Минфин России и ФАС России должны были в III квартале 2011 года представить в Правительство Российской Федерации проект нормативного правового акта, устанавливающего общие требования к регламентам федеральных органов исполнительной власти (федеральных заказчиков, федеральных бюджетных учреждений) по осуществлению закупок, а федеральные органы исполнительной власти должны были в IV квартале 2011 года разработать и утвердить ведомственные регламенты по осуществлению закупок. В связи с тем, что в 2011 году нормативный правовой акт, устанавливающий общие требования к регламентам, Правительством Российской Федерации не был принят, практически всеми федеральными органами исполнительной власти указанные регламенты не разработаны.

Также во исполнение поручения Правительства Российской Федерации Минэкономразвития России разработан и в ноябре 2011 г. внесен в Правительство Российской Федерации проект комплексного плана по формированию государственной (федеральной) контрактной системы по поставке продукции для федеральных нужд в сфере государственного оборонного заказа (далее – План формирования ФКС ГОЗ) на основе единых требований, типовых контрактов, контроля за их выполнением и использования различных видов цен в зависимости от сложности и наукоемкости продукции.

Разработанный План формирования ФКС ГОЗ направлен на решение системных проблем и задач в сфере государственного оборонного заказа. Реализация Плана, по мнению Минэкономразвития России, позволит

повысить эффективность расходования средств федерального бюджета, создаст дополнительные барьеры для защиты государственного заказчика от недобросовестных поставщиков, снизит возможности для проявления коррупционных нарушений в сфере государственного оборонного заказа.

В целях реализации положений Федерального закона от 18 июля 2011 г. № 223-ФЗ «О закупках товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц» поручением Правительства Российской Федерации от 20 октября 2011 г. утвержден План мероприятий по реализации указанного Закона.

Мероприятия по совершенствованию проведения государственных закупок осуществлялись также в рамках утвержденных федеральными государственными органами планов по противодействию коррупции, планов по повышению эффективности бюджетных расходов, которые включали формирование планов-графиков государственных закупок; использование электронных аукционов при размещении заказов для государственных нужд в целях повышения прозрачности конкурсных процедур, экономии средств федерального бюджета.

В соответствии с распоряжениями Правительства Российской Федерации от 27 февраля 2008 г. № 236-р и от 17 декабря 2009 г. № 1996-р федеральными государственными органами проводилась определенная работа по размещению заказов путем проведения аукционов. Размещение заказов путем проведения открытых аукционов в электронной форме на приобретение товаров, выполнение работ, оказание услуг существенно снижает вероятность сговора участников размещения заказов, предотвращает проявление коррупции в связи с обеспечением конфиденциальности сведений об участнике размещения заказа до подведения итогов открытого аукциона.

Показатели, характеризующие наличие коррупционной составляющей в сфере государственных закупок в 2011 году («доля открытых электронных аукционов по отношению к общему количеству конкурсов (торги и другие способы размещения заказа без учета закупок малого объема) на размещение государственных заказов» и «доля заключенных договоров по результатам конкурсов, в которых принимала участие только одна организация – исполнитель договора, к общему количеству заключенных договоров на размещение государственных заказов (без учета закупок малого объема)») свидетельствуют о различной степени внедрения в 2010 и 2011 годах открытых электронных аукционов и заключения договоров с единственным поставщиком в практику государственных закупок в различных ведомствах.

В одних федеральных органах более половины всех закупок проводилось посредством открытых электронных аукционов: 2010 год – Рособрнадзор (71,0%), Россвязь (100,0%), Росавиация (66,0%), ФАС России (65,9%), Рособоронпоставка (91,7%), ФСКН России (73,2%), Спецстрой России (76,7%), Управление делами Президента Российской Федерации

(67,0%), ФСТ России (66,0%), Минрегион России (73,6%), Минюст России (70,0%), Государственная Дума Федерального Собрания Российской Федерации (85,7%), Генеральная прокуратура Российской Федерации (85%), Следственный комитет Российской Федерации (87,6%), Высший Арбитражный Суд Российской Федерации (77,5%), Судебный Департамент при Верховном Суде Российской Федерации (67,6%), ФСТЭК России (83,3%), ФСВТС России (62,5%); 2011 год – Минздравсоцразвития России (53,0%), Росмолодежь (75,5%), Росграница (52,8%), Рособоронпоставка (59,7%), Росалконгольерегулирование (81,0%).

В других – доля таких приобретений составляет менее десяти процентов: 2010 год – Минэнерго России (6,0%), Роснедра (0,13%), Минобрнауки России (3,4%), Росрыболовство (6,8%), Росморречфлот (6,8%), Росрезерв (6,3%), Ростуризм (3,0%), МЧС России (1,5%), Минобороны России (3,0%), Роскосмос (0,01%); 2011 год – ФСИН России (8,8%), Росздравнадзор (9,7%), Росохранкультура (7,5%), Минприроды России (8,7%), Росприроднадзор (5,0%), Роснедра (3,7%), Росстандарт (4,6%), Роскомнадзор (7,6%), Россвязь (8,6%), Ростуризм (2,0%), Ространснадзор (9,7%), ФНС России (5,2%), Росфиннадзор (0,9%), Росстат (7,2%), ФАС России (2,6%), ФСФР России (4,9%). При этом в представленной информацией отсутствуют объективные причины, не позволяющие более широко применять электронные аукционы.

Роскосмосом в 2011 году открытые электронные аукционы не проводились, нормативные правовые акты по их проведению не принимались.

В ряде ведомств за 2010 год имела невысокое значение доля заключенных договоров по результатам конкурсов, в которых принимала участие только одна организация – исполнитель договора. Это Судебный Департамент при Верховном Суде Российской Федерации (0,77%), Высший Арбитражный Суд Российской Федерации (2,9%), Следственный комитет Российской Федерации (0,01%), Генеральная прокуратура Российской Федерации (4,7%), Государственная Дума Федерального Собрания Российской Федерации (0,91%), Управление делами Президента Российской Федерации (4,4%), Роскосмос (0,81%), ФСО России (3,4%), ФМС России (5,0%), Росрезерв (0,5%), Росгидромет (1,06%), Росимущество (5,0%), Росстат (0,19%); 2011 год – Минэнерго России (3,7%), Минэкономразвития России (3,4%), Росархив (4,3%), Росстандарт (3,2%), Ростуризм (4,0%).

В то же время в других доля таких договоров в 2010 году составила более 50%. Это Минсельхоз России (51%), Росмолодежь (61,3%), Минобороны России (56%), Росархив (68,6%), Ростехнадзор (50,0%), ФСВТС России (50,0%), Минспорттуризм России (51,9%); 2011 год – Росприроднадзор (78,6%), Роснедра (74,0%), Рослесхоз (68,3%), Росрыболовство (51,3%), Минсельхоз России (67,8%), Россвязь (66,9%), Роскомнадзор (67,4%), Казначейство России (60,5%), Ространснадзор (80,9%),

Роструд (66,2%), Росфиннадзор (93,9%), Росстат (74,5%), ФАС России (93,2%), ФНС России (69,1%), ФСИН России (69,6%), Генеральная прокуратура Российской Федерации (68,1%), Следственный комитет Российской Федерации (52,1%), Судебный департамент при Верховном Суде Российской Федерации (66,5%), ФСФР России (85,5%).

Анализ проведения всеми федеральными органами государственной власти открытых электронных аукционов показывает, что в 2011 году произошел их значительный рост – в 2 раза по сравнению с 2010 годом.

В целом развитие практики осуществления государственных закупок путем проведения открытых аукционов в электронной форме позволит значительно расширить круг лиц, которые могут осуществлять мониторинг государственных закупок с целью выявления признаков коррупционности. Выявленные факты объявления закупок, обладающих признаками расточительного, избыточного или необоснованного расходования бюджетных средств, являются основанием для выработки и принятия мер реагирования.

Увеличение доли размещения заказов через открытые аукционы в электронной форме имеет важное значение, однако само по себе не решает такие важные задачи, как выбор добросовестных поставщиков, достижение качественного результата, исключение коррупционных рисков.

Участие федеральных государственных органов в деятельности многофункциональных центров по предоставлению гражданам и организациям государственных услуг.

Министерствами, ведомствами и их территориальными органами в 2010 – 2011 годах была продолжена работа по расширению взаимодействия с действующими многофункциональными центрами по предоставлению государственных и муниципальных услуг.

Анализ результатов мониторинга эффективности реализации мероприятий по исполнению (предоставлению) государственных услуг (функций) на базе многофункциональных центров (далее – МФЦ) показал, что многофункциональные центры предоставления государственных и муниципальных услуг (функций) созданы лишь в 62 субъектах Российской Федерации. При этом на 1 января 2012 года открыто 183 МФЦ и со 137 МФЦ заключены соглашения между государственными инспекциями труда и центрами занятости населения в субъектах Российской Федерации. Доля МФЦ, с которыми заключены соглашения о предоставлении на их базе государственных услуг, составила почти 75% от общего количества действующих МФЦ. Так, Рострудом с субъектами Российской Федерации было заключено 59 Соглашений о предоставлении государственных услуг (функций): 30 соглашений между Рострудом и субъектами Российской Федерации, 29 соглашений между государственной инспекцией труда субъекта Российской Федерации и администрацией многофункционального центра. Услуги предоставляются на бесплатной основе в форме

консультирования при личном приеме и по телефону, а также посредством электронного обмена информацией, размещения информации на информационных стендах и в информационных киосках в помещениях МФЦ и на Web-портале. Наиболее часто Роструд предоставляет на базе МФЦ следующие государственные услуги:

- информирование и консультирование работодателей и работников по вопросам соблюдения трудового законодательства и иных НПА, содержащих нормы трудового права;

- информирование общественности о выявленных нарушениях трудового законодательства и иных НПА, содержащих нормы трудового права;

- проведение разъяснительной работы о трудовых правах граждан;

- содействие урегулированию коллективных трудовых споров в части заключения, изменения и выполнения соглашений;

- информирование о данных по учету трудовых арбитров.

ФАС России в соответствии с решениями Правительственной комиссии по проведению административной реформы (протоколы заседаний от 23 мая 2007 г. № 64, Раздел X, п. 5 и от 27 июля 2007 г. № 66, Раздел XIV) также участвует в деятельности МФЦ. По состоянию на 2011 год территориальными управлениями ФАС России заключены соглашения (договоры) о сотрудничестве в 18-ти субъектах Российской Федерации. При этом еще 15 территориальных управлений ФАС России планируют начать работу по осуществлению деятельности на базе МФЦ до конца 2012 года.

В целях методического обеспечения деятельности МФЦ (в том числе разработки методических рекомендаций по созданию таких центров и обеспечению их деятельности, типового регламента многофункционального центра, форм отчетности и порядка ее представления) Минэкономразвития России разработан проект приказа «Об утверждении методических рекомендаций по созданию и обеспечению деятельности многофункциональных центров предоставления государственных и муниципальных услуг».

Вопрос 5.7.2. Оценка наличия переданных функций органов исполнительной власти, не отнесенных к основному виду деятельности (аутсорсинг)

Для оптимизации функций государственного управления Программа предусматривает возможность передачи неосновных функций федеральных органов исполнительной власти специализированным организациям (аутсорсинг). Включение в Программу данного положения обусловлено тем, что за счет централизации, специализации и укрупнения масштаба при выполнении работ специализированными сторонними организациями в ряде случаев могут быть обеспечены повышение их качества, экономия финансовых и человеческих ресурсов. Например, передача функций ведения бухгалтерского учета не крупных бюджетных учреждений в

специализированные центры позволяет добиться экономии и улучшить качество ведения учета.

На основании анализа итогов проверок выявлен типичный список услуг, не отнесенных к основному виду деятельности и передаваемых на аутсорсинг: работы, услуги по уборке помещений и прилегающих территорий; по перевозке сотрудников; по комплексному обслуживанию административных помещений и прилегающей территории; по несению дежурства; по техническому обслуживанию компьютерной и оргтехники, серверного оборудования; по техническому обслуживанию и обеспечению эксплуатации аппаратно-программных комплексов, а также по осуществлению организационно-технических функций по размещению государственного заказа.

В то же время в отдельных министерствах на аутсорсинг передавались функции, которые относятся к основному виду деятельности. Например, Минкультуры России в 2012 году заключало договоры на организационно-плановое, документальное сопровождение формирования и реализации Федеральной адресной инвестиционной программы строительства и реконструкции объектов культуры; по организационно-плановому техническому, документальному, информационно-справочному обслуживанию при проведении мероприятий, направленных на сохранение культурного наследия; по определению правомерности, эффективности и экономичности использования средств федерального бюджета, материальных ценностей, находящихся в федеральной собственности. При этом в общем объеме финансирования министерства доля этих контрактов не превысила 0,2 %.

По предварительной оценке в 2012 году стоимостная доля работ, переданных в аутсорсинг в Россотрудничестве, не превысила 2,1 % от общего объема финансирования деятельности ведомства.

Счетная палата отмечает, что использованное в Программе понятие аутсорсинг не раскрыто в достаточной мере, чтобы однозначно определить, какие из заключаемых договоров на оказание работ и услуг можно отнести к аутсорсингу. Анализ внедрения аутсорсинга показал, что в отсутствие методологической поддержки Минфина России проверенными федеральными органами исполнительной власти не проведена работа по выявлению административных и управленческих процессов, подлежащих аутсорсингу, не осуществляется учет функций, переданных в аутсорсинг, и расходов на проведение аутсорсинга. Это не позволяет оценить его эффективность.

5.7.3. Мониторинг процесса оптимизации предельной численности работников центральных аппаратов и территориальных органов федеральных государственных органов и сокращения бюджетных расходов на их деятельность

Постановлением Правительства Российской Федерации от 28 января 2011 года № 39 «О предельной численности и фонде оплаты труда федеральных государственных гражданских служащих и работников центральных аппаратов и территориальных органов федеральных органов исполнительной власти» было определено поэтапное сокращение численности государственных служащих в федеральных органах исполнительной власти до 2013 года. В период действия указанного Постановления в него 24 раза вносились изменения по уточнению предельной численности отдельных органов государственной власти.

Постановлением Правительства Российской Федерации от 18 февраля 2013 года № 137 «О предельной численности и фонде оплаты труда федеральных государственных гражданских служащих и работников, замещающих должности, не являющиеся должностями федеральной государственной гражданской службы, центральных аппаратов и территориальных органов федеральных органов исполнительной власти, а также об изменении и признании утратившими силу некоторых актов Правительства Российской Федерации» постановление Правительства Российской Федерации от 28 января 2011 г. № 39 признано утратившим силу.

В 2011 году осуществлена оптимизация численности федеральных государственных служащих на 5 % с сохранением расчетной экономии в размере 50 % по фонду оплаты труда. Указанное мероприятие было выполнено всеми проверяемыми объектами, если их не коснулись вопросы реорганизации и изменения штатной численности в связи с увеличением государственных функций. Одним из основных резервов сокращения численности служащих были имеющиеся свободные ставки. За три года общая численность работников государственных органов исполнительной власти сократилась с 671,1 до 612,1 тыс. человек, т.е. почти на 10 процентов за три года.

Отдельные ведомства готовили предложения по сокращению предельной численности региональных управлений (по которым не указывалась предельная численность в постановлении Правительства Российской Федерации). Так Федеральным казначейством в своих органах, расположенных в субъектах Российской Федерации» была поставлена задача сокращения предельной штатной численности с 53 393 человек в 2011 году до 44 668 к 2013 году, то есть на 16 %. Экономический эффект от реализации данного мероприятия, по оперативным данным, составил на 1 января 2013 года 440 млн. рублей.

По итогам контрольных мероприятий выявлено, что отдельные ведомства, руководство деятельностью которых осуществляет Президент Российской Федерации, не производили оптимизации численности работников по аналогичной количественной схеме, изложенной в Указе Президента Российской Федерации от 31 декабря 2010 г. № 1657 «Об оптимизации численности федеральных государственных служащих и

работников федеральных государственных органов». В соответствии с пунктом 2 Указа № 1657 предложения о сокращении в 2011–2013 годах предельной численности федеральных государственных гражданских служащих и работников центральных аппаратов и территориальных органов федеральных министерств, федеральных служб и федеральных агентств, руководство деятельностью которых осуществляет Президент Российской Федерации, должно было подготовить Правительство Российской Федерации. В части этих ведомств изменение предельной численности устанавливается отдельными указами Президента Российской Федерации. Оценить ход реализации мероприятий по оптимизации численности по всем ведомствам невозможно в связи с отсутствием нормативно установленных целевых количественных ориентиров.

В соответствии с поручением Президента Российской Федерации от 12 декабря 2011 г. № Пр-3726 ФСКН России был подготовлен и направлен в Администрацию Президента Российской Федерации проект указа Президента Российской Федерации об оптимизации штатной численности ФСКН России. Указ Президента Российской Федерации «О внесении изменений в Указ Президента Российской Федерации от 28 июля 2004 года № 976 «Вопросы Федеральной службы Российской Федерации по контролю за оборотом наркотиков» утвержден 16 июля 2012 г. № 999 и предусматривает поэтапное сокращение до 1 января 2016 года должностей федеральной государственной гражданской службы и правоохранительной службы, с частичным переводом их в должности гражданского персонала.

Сокращение численности работников центрального аппарата и территориальных органов Росфинмониторинга в соответствии с Указом Президента Российской Федерации от 31 декабря 2010 г. № 1657 в 2012 году не осуществлялось, штатная численность для осуществления полномочий Росфинмониторинга увеличена.

По результатам проведенных контрольных мероприятий установлено, что Росреестр планирует передать часть своих полномочий по оказанию государственных услуг подведомственному ему ФГБУ «ФКП Росреестра» с одновременным увеличением ее штатной численности. В период 2011–2013 годов планировалось сокращение Росреестром государственных служащих в количестве 11 282 единицы. При этом, например, при сокращении в 2013 году в Росреестре 5 980 единиц, численность ФГБУ «ФКП Росреестра» планируется увеличить на 6 786 единиц. Таким образом, «оптимизация» численности государственных служащих Росреестра не приведет к оптимизации расходов федерального бюджета, а увеличит их объем, поскольку потребуются выделение дополнительных средств на содержание помещений, обеспечение программно-техническими средствами, внедрение новых информационных технологий.

Типичным подходом для ГРБС в части формирования системы показателей эффективности и результативности федеральных

государственных служащих явилась разработка внутренних нормативных актов по совершенствованию системы материального стимулирования федеральных государственных служащих и оптимизации их численности. При принятии решений о материальном поощрении государственных служащих учитываются результаты исполнения служащими должностного регламента наряду с показателями эффективности и результативности профессиональной служебной деятельности.

5.7.4 Услуги по осуществлению юридически значимых действий органами государственной власти в электронной форме

Согласно распоряжению Правительства Российской Федерации от 28 декабря 2011 г. № 2415-р «О государственных и муниципальных услугах, предоставляемых в электронном виде» федеральными органами исполнительной власти до марта 2012 года должны были быть разработаны и утверждены планы перевода предоставления в электронном виде государственных услуг (функций), не включенных в План перехода на предоставление государственных услуг и исполнение государственных функций в электронном виде федеральных органов исполнительной власти.

По результатам проведенного контрольного мероприятия установлено, что предоставление ряда государственных услуг в электронном виде посредством Единого портала государственных услуг (в частности таких, как прием налоговой и бухгалтерской отчетности; государственная регистрация юридических лиц, физических лиц в качестве индивидуальных предпринимателей и крестьянских (фермерских) хозяйств) в настоящее время не является юридически значимым из-за отсутствия достаточных правовых условий, закрепленных нормативными правовыми актами Российской Федерации и определяющих юридическую силу электронных документов, в том числе для правоохранительных органов и судов. Как следствие, отсутствуют достаточные правовые условия использования электронных документов как при взаимодействии бизнеса и граждан с органами государственной власти, так и в самой бизнес-среде.

На текущий момент отсутствуют нормативные правовые акты в области электронного нотариата, нет утвержденного механизма по осуществлению проверки заверяемых нотариусами электронных документов, которые проходят через ЕПГУ. Кроме того, отсутствуют нормативные правовые акты, утверждающие формы лицензий на осуществление образовательной деятельности, свидетельств о государственной аккредитации образовательных учреждений и приложений к ним в электронном виде. Это не позволяет перевести государственные услуги по лицензированию образовательной деятельности и государственной аккредитации образовательных учреждений на пятый этап в соответствии с распоряжением Правительства Российской Федерации от 17 октября 2009 г. № 1555 р «О плане перехода на предоставление государственных услуг и

исполнение государственных функций в электронном виде федеральными органами исполнительной власти».

Проверка также показала, что порядок предоставления в электронном виде документов разрешительного характера при осуществлении юридически значимых действий (например, выдача лицензий на право пользования недрами) не урегулирован. В таких случаях для выполнения задачи по предоставлению услуг в электронном виде федеральными органами исполнительной власти применяется схема по информированию заявителя о готовности документа с указанием места прибытия для получения результата.

В этой связи Министру экономического развития Российской Федерации А.Р.Белоусову было направлено представление от 3 декабря 2012 г. № ПР 03-264/03-02 о необходимости рассмотрения вопроса об обращении в Правительство Российской Федерации с законодательной инициативой о принятии законодательных актов Российской Федерации, устанавливающих юридическую значимость электронных документов при взаимодействии бизнеса и граждан с органами государственной власти. В ответе Минэкономразвития России от 18 января 2013 г. № 548-ОФ/ДО9и отмечено, что проведение работы в отношении установления юридической значимости электронных документов при взаимодействии бизнеса и граждан с органами государственной власти актуально и необходимо, а также сообщено о готовности совместно с заинтересованными федеральными органами исполнительной власти взаимодействовать в целях подготовки соответствующих предложений.

Кроме того, выявлены проблемы, связанные с невозможностью реализации полного технологического цикла оказания государственных услуг в электронной форме через Портал, отсутствием рекомендаций по разработке технических заданий на создание интерактивных форм, а также с нестабильной работой сервиса проверки электронной подписи в СМЭВ (системе межведомственного электронного взаимодействия).

Значительно затрудняет разработку ведомствами технических заданий на государственные услуги многократное изменение методических указаний Минкомсвязи России (4 раза в течение 2012 года).

Значительная часть проверенных федеральных органов исполнительной власти отметили неудовлетворительную работу Минэкономразвития России по реализации функций уполномоченного органа по ведению «Единого портала государственных и муниципальных услуг (функций)» (далее – ЕПГУ) и Ростелекома по реализации функций оператором единого портала. Программа периодически обновляется, работает некорректно, в связи с чем «пропадает» внесенная в нее информация. Концепция ЕПГУ несет в себе ряд ограничений, которые не позволяют автоматизировать услугу (например, концепция ЕПГУ не предусматривает функционала заполнения данных в табличной форме).

Рособоронпоставка отмечает в числе проблем, возникающих при переходе к оказанию услуг в электронной форме с использованием единого портала государственных и муниципальных услуг, недостаточное качество оказания методологической и технической поддержки СМЭВ и отсутствие возможности оперативно решать возникшие проблемы путем взаимодействия со специалистами службы технической поддержки СМЭВ по телефону.

За Минрегионом России в Федеральном реестре государственных услуг и функций закреплено 6 государственных услуг, из которых: одна – типовая услуга (по обращению граждан); три – при предоставлении которых предусмотрено использование СМЭВ. В целях обеспечения технической возможности взаимодействия Минрегиона России с другими министерствами и ведомствами через СМЭВ были организованы защищенные каналы связи для работы в СМЭВ и разработан программный комплекс, необходимый для перевода государственных услуг Минрегиона России в электронный вид. Указанное программное обеспечение установлено на серверах Минрегиона России, подключенных к узлу СМЭВ.

Росреестром в 2012 году в электронной форме с использованием единого портала государственных и муниципальных услуг и сайта ведомства в соответствии с перечнем, размещенным на портале госуслуг, предоставлялись 4 услуги. Однако только по 3 из них предусмотрен полный технологический цикл их оказания, посредством которых в 2012 году было осуществлено 3 230 785 юридически значимых действий, аналогичный показатель 2011 года составил 1 354 927 юридически значимых действий. Перевод в электронный вид услуги по государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним в полном объеме станет возможным только после внесения соответствующих изменений в законодательство Российской Федерации (Федеральный закон от 27 июля 1997 г. № 122-ФЗ «О государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним»). В настоящее время по вышеназванной услуге размещены требования к формату представления документов на государственную регистрацию прав в электронном виде и реализована процедура предварительной подачи документов в электронном виде.

Росимуществом в 2012 году оказывалось 12 услуг по осуществлению юридически значимых действий. Оказание всех 12 услуг запланировано с использованием единого портала государственных и муниципальных услуг или сайта ведомства. Фактически через портал государственных и муниципальных услуг, а также через официальный веб-сайт ведомства услуги не оказывались. Основными проблемами, возникающими при переходе к оказанию услуг в электронной форме являлось отсутствие необходимых методических материалов для осуществления перехода на оказание услуг в электронном виде, отсутствие утвержденного порядка применения электронной подписи.

Сроки согласования технических заданий по интерактивным формам, установленные приказом Минкомсвязи России от 11 января 2012 г. № 1 «Об утверждении требований к техническому описанию интерактивных форм заявлений о предоставлении государственных и муниципальных услуг, размещаемых в федеральной государственной информационной системе «Единый портал государственных и муниципальных услуг (функций)» и порядка разработки и размещения интерактивных форм заявлений о предоставлении государственных и муниципальных услуг в федеральной государственной информационной системе «Единый портал государственных и муниципальных услуг (функций)», Ростелекомом грубо нарушаются.

5.7.5. Анализ принимаемых мер по оптимизации межведомственного взаимодействия, в том числе оценка наличия электронного межведомственного обмена данными

В целях обеспечения перехода на межведомственное электронное взаимодействие были приняты постановление Правительства Российской Федерации от 8 сентября 2010 г. № 697 «О единой системе межведомственного электронного взаимодействия», распоряжение Правительства Российской Федерации от 15 апреля 2011 г. № 654-р «О базовых государственных информационных ресурсах» и постановление Правительства Российской Федерации от 28 декабря 2011 г. № 1184 «О мерах по обеспечению перехода федеральных органов исполнительной власти и органов государственных внебюджетных фондов на межведомственное информационное взаимодействие в электронном виде».

Приоритетным направлением межведомственного взаимодействия было определено электронное взаимодействие. Для решения этой задачи введена в эксплуатацию СМЭВ (единая система межведомственного электронного взаимодействия), которая представляет собой единую технологическую и коммуникационную платформу информационного взаимодействия государственных, муниципальных и иных информационных систем. В настоящее время посредством СМЭВ осуществляется взаимодействие с ФНС России, ФМС России, МВД России, МЧС России, Федеральным Казначейством, Росреестром, ФТС России, электронные сервисы других федеральных органов исполнительной власти находятся в стадии введения в эксплуатацию и тестирования.

Результаты проведенных контрольных мероприятий показали, что в соответствии с требованиями, установленными законодательством Российской Федерации, главными распорядителями бюджетных средств в 2011 – 2012 годах осуществлялся информационный обмен документами в электронном виде с применением средств электронной цифровой подписи (далее – ЭЦП) в соответствии с соглашениями об электронном обмене документами, заключенными с Минфином России и Федеральным казначейством. Информационный обмен с применением ЭЦП осуществлялся

в соответствии с утвержденными Минфином России и Федеральным казначейством требованиями к форматам предоставления данных.

МВД России в 2012 году подписаны соглашения об информационном взаимодействии в электронном виде с Генеральной прокуратурой Российской Федерацией, ФССП России, ФСИН России, ведется работа ещё над 11 проектами соглашений об информационном взаимодействии в электронном виде с заинтересованными ФОИВ, ещё в 5 действующих соглашениях вносятся изменения. С двумя ФОИВ (ФМС России и ФТС России) созданы межведомственные рабочие группы.

Минздравом России внедрена система электронного взаимодействия с органами управления здравоохранения и социального развития субъектов Российской Федерации в части передачи имущества в собственность субъектов Российской Федерации. Весь цикл организации работы по централизованным поставкам – от формирования заявки субъекта Российской Федерации на лекарственные средства, медицинское оборудование, средства реабилитации до возможности оперативного получения для проверки акта приема-передачи имущества в собственность – представлен в электронном виде в информационно-аналитической системе Минздрава России.

Вместе с тем, наряду с положительными факторами оптимизации межведомственного взаимодействия до настоящего времени не приняты меры по устранению проблем возникающих в ходе такого взаимодействия. Как показала проверка, срок вступления в силу положений Федерального закона от 27 июля 2010 г. № 210-ФЗ «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг», касающихся межведомственного информационного взаимодействия, постоянно изменялся, фактическое межведомственное информационное взаимодействие федеральных органов исполнительной власти осуществлялось не на должном уровне.

Основными проблемами СМЭВ являются:

1. Отсутствие разработанных и утвержденных Министерством связи и массовых коммуникаций России единых требований к составу сертификата ключа проверки электронной подписи для использования всеми участниками, вошедшими в Единое пространство доверия организованное Минкомсвязью России, что приводит, например в части ФНС России к невозможности организовать юридически значимый электронный документооборот (подача заявителем налоговой декларации) с использованием Единого портала государственных услуг.

2. Отсутствие гарантированной доставки информации от поставщика к потребителю и обратно, что приводит к потере запросов и ответов.

3. Отсутствие единых правил обработки и формирования статистики обращений в системе межведомственного взаимодействия потребителями и поставщиками информации, а также оператором СМЭВ, что приводит к

расхождению в сведениях предоставляемых поставщиками информации и оператором СМЭВ.

В случае отсутствия технической возможности информационного обмена с применением средств ЭЦП обмен информацией осуществляется с использованием бумажного и электронного носителей. При этом фактически до настоящего времени основная масса межведомственных запросов поступает на бумажных носителях. Например, в Росреестре эта доля достигает 78 процентов.

В рамках взаимодействия с ФТС России не в полном объеме поступают сведения о фактическом вывозе товара по экспортным таможенным декларациям по отношению от общего объема всех оформленных экспортных таможенных деклараций. В 2010 году данный показатель составил 43%, в 2011 году 35,9%, в 2012 году – 50% (количество ГТД составило 892289 шт., количество подтверждений ГТД – 454774). В связи с этим территориальные налоговые органы вынуждены обращаться в соответствующий таможенный орган за подтверждением факта вывоза в бумажном виде.

В рамках взаимодействия с Росреестром до настоящего времени существуют технические проблемы в программном обеспечении Росреестра в части консолидации данных учетно-регистрационных систем ГКН (государственный кадастр недвижимости) и ЕГРП (единый государственный реестр прав на недвижимое имущество и сделок с ним), что приводит к неполной выгрузке сведений в налоговые органы по единой форме, утвержденной приказом ФНС России от 13 января 2011 г. № ММВ-7-11/11@.

Основной проблемой информационного взаимодействия с ФМС России является несвоевременность обработки запросов (3 дня) и, как следствие, не предоставление требуемой информации, а также с использованием ФМС России технически устаревшего оборудования, которое приводит к периодическому отсутствию связи с веб-сервером ФМС России.

До сих пор остается проблемой организация межведомственного электронного документооборота федеральных государственных органов при использовании электронных форм заявлений, в частности, для оказания такой услуги, как государственная регистрация юридических лиц в электронном виде. Разработка, согласование и принятие соответствующего приказа Минюста России, определяющего формы заявлений и методические рекомендации по заполнению форм заявлений, представляемых в Минюст России и его территориальные органы для государственной регистрации некоммерческих организаций, неоправданно затягивается и будет осуществлена после утверждения ФНС России новых форм документов и регистрации электронных сервисов межведомственного взаимодействия в Минкомсвязи России.

Вопрос 5.8. Оценка реализации решений по повышению эффективности предоставления государственных услуг.

Анализ информации о ходе реализации Федерального закона от 8 мая 2010 г. № 83-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием правового положения государственных (муниципальных) учреждений».

В 2010 – 2012 годах была проведена фундаментальная реформа системы оказания государственных и муниципальных услуг. Были приняты 2 базовых федеральных закона: Федеральный закон от 8 мая 2010 г. № 83-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием правового положения государственных (муниципальных) учреждений» (далее - закон № 83-ФЗ) и Закон № 210-ФЗ от 28 июля 2010 г. «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг» (далее – закон № 210 – ФЗ). Закон № 83-ФЗ регламентирует предоставление государственными (муниципальными) учреждениями гарантированных государством услуг в соответствии с государственным (муниципальным) заданием на оказание государственных (муниципальных) услуг (выполнение работ), а Закон № 210-ФЗ регламентирует предоставление административных услуг (действий), предусмотренных административными регламентами в рамках исполнения государственных (муниципальных) функций.

Кроме того, закон № 83-ФЗ стал основополагающим документом для установления правового статуса государственных (муниципальных) учреждений в форме казенных, бюджетных или автономных. В целях повышения эффективности предоставления государственных услуг Программой предусмотрен комплекс мероприятий по совершенствованию правового положения и механизмов финансового обеспечения бюджетных учреждений. Реформирование системы бюджетных учреждений направлено на создание условий и стимулов для сокращения внутренних издержек и привлечения внебюджетных источников финансового обеспечения учреждений, повышения эффективности и открытости их деятельности.

По состоянию на 1 декабря 2012 г. в ведении 82 главных распорядителей средств федерального бюджета, осуществляющих функции и полномочия учредителя, находилось 7 036 федеральных государственных учреждения, в том числе: 3 640 федеральное казенное учреждение (51,7 % от общего количества); 3 284 федеральных бюджетных учреждений (46,7 %); 112 федеральных автономных учреждений (1,6 %).

Наибольшее количество федеральных казенных учреждений находилось в ведении ФСИН России (1785 или 49% общего количества), федеральных бюджетных учреждений – в ведении Российской академии наук (406 или 12,4 %), федеральных автономных учреждений – в ведении Росавтодора (60 или 53,6% общего количества таких учреждений).

По сравнению с предыдущим отчетным периодом (на 1 декабря 2011 г.) количество федеральных государственных учреждений, подведомственных федеральным органам исполнительной власти сократилось на 30 % с 10 053 до 7 036 учреждений. Основные причины снижения количества федеральных государственных учреждений, подведомственных федеральным органам исполнительной власти: передача в 2012 году на уровень субъектов Российской Федерации федеральных образовательных учреждений среднего профессионального образования; реорганизация путем слияния подразделения вневедомственной охраны полиции в соответствии с распоряжением Правительства Российской Федерации от 30 декабря 2011 года № 2437-р в целях оптимизации структуры учреждений, подведомственных Министерству внутренних дел Российской Федерации; уточнение в 2012 году перечня учреждений, подведомственных Минобороны России. Информация о количестве федеральных государственных учреждений по состоянию на 01.12.2012 г. размещена на сайте Минфина России и приведена в таблице.

Таблица 7.

Сведения о количестве федеральных государственных учреждений в разрезе типов (по состоянию на 1 декабря 2012 года)

Тип учреждения	Количество учреждений	% к общему количеству
Казенные учреждения	3640	51,7%
Бюджетные учреждения	3284	46,7%
Автономные учреждения	112	1,6%
Всего	7036	100,00%



В соответствии с пунктом 3 распоряжения Правительства Российской Федерации от 5 марта 2010 г. № 296-р Минфин России осуществлял в 2012 году мониторинг выполнения плана мероприятий и реализации Закона № 83-ФЗ. Выборочная проверка представленных отчетов, проведенная Счетной палатой, показала, что их содержание соответствует требованиям приказа Минфина России от 28 декабря 2011 г. № 189н. Анализ своевременности представления в Минфин России отчетов показал, что только 36 федеральных органов исполнительной власти представили их в соответствии

с установленными сроками (до 15 февраля 2013 года). При этом ряд федеральных органов исполнительной власти представил отчеты позже установленного срока, в том числе 32 ГРБС с превышением срока от 3 дней до 2 месяцев.

Оценка изменения финансового обеспечения деятельности подведомственных федеральных государственных учреждений.

После завершения переходного периода, установленного для изменения правового положения бюджетных учреждений с 1 января 2011 года до 1 июля 2012 года, финансовое обеспечение деятельности бюджетных и автономных учреждений осуществляется путем предоставления данным учреждениям субсидий на выполнение государственного (муниципального) задания. Финансовое обеспечение деятельности казенных учреждений осуществляется за счет средств соответствующего бюджета бюджетной системы Российской Федерации и на основании бюджетной сметы. Совершенствование механизмов финансового обеспечения бюджетных учреждений осуществлялось в рамках Программы, а также в соответствии с Законом № 83-ФЗ на основании Плана мероприятий по совершенствованию правового положения государственных (муниципальных) учреждений, утвержденного постановлением Правительства Российской Федерации от 5 марта 2010 г. № 296-р.

Анализ финансового обеспечения подведомственных федеральным органам исполнительной власти учреждений показывает, что в 2012 году по сравнению с 2010 годом имел место рост объемов бюджетного финансирования (в абсолютных значениях) по большинству федеральных органов исполнительной власти. Информация об объемах финансирования некоторых федеральных бюджетных учреждений приведена в таблице 8.

Таблица 8.

Объемы финансирования бюджетных учреждений.

Наименование ФОИВ	2010 год	2011 год	2012 год	в млн. рублей
				% (2012 к 2010 году)
Росрезерв	8651,6	148,7	146,9	1,7%
Ростехнадзор	753,1	436,3	224,3	29,8%
Роскосмос	1 758,50	1 853,70	1589,6	90,4%
Рослесхоз	2282,2	3409,3	2077,1	91,0%
ФНС	1544767,0	1367983,0	1515118,0	98,1%
Росжелдор	6 829,90	7 090,50	7515,7	110,0%
Росрыболовство	5425,2	6405,2	6173,9	113,8%
Минобрнауки России	183970	202816,6	215597,1	117,2%
Минкультуры России	50322,1	56118,4	59203,4	117,6%
Федеральное медико-биологическое агентство	45 919,4	48 555,7	54 184,4	118,0%

Роспатент	1747,5	1938,3	2133,2	122,1%
Росавиация	6 730,0	9 199,8	8231,3	122,3%
Роснедра	1113,9	1293,1	1455,2	130,6%
МЧС	137 040,2	154 665,8	179 781,1	131,2%
Росархив	80,9	936,2	107,6	133,0%
Минздрав	101 200,3	117 606,5	145516,7	143,8%
Роспечать	6536,3	8725,1	9532	145,8%
Росводресурсы	2350,7	2865,2	3515,5	149,6%
Минсельхоз России	24570,3	28086	39237,4	159,7%
Рособрнадзор	295,6	240,2	515,9	174,5%
ФССП	150,9	172,6	265,6	176,0%
Минспорт России	9868	14120,6	18251	185,0%
Россельхознадзор	1689	2394,2	3158,3	187,0%
Росгидромет	7266	8110,5	14084,8	193,8%
Минэнерго России	845,90	941,00	1682,7	198,9%
Минприроды России	3081,2	5 138,7	7723,8	250,7%
Росприроднадзор	230,1	549,7	658,1	286,0%

Снижение объемов финансирования федеральных государственных бюджетных учреждений, подведомственных Рослесхозу, Росрыболовству, Ростехнадзору, обусловлено передачей бюджетных учреждений в ведение субъектов Российской Федерации, а также другим федеральным органам исполнительной власти. Резкое уменьшение финансирования федеральных государственных бюджетных учреждений, подведомственных Росрезерву, связано с их реорганизацией в 2010 году в казенные учреждения.

Соотношение объемов бюджетного финансирования федеральных государственных бюджетных учреждений, подведомственных МИД России, в 2010 году составило 2,09 млрд. рублей, или 113,1 % по отношению к финансированию 2012 года (1,85 млрд. рублей), при этом наблюдалась тенденция роста объема доходов подведомственных учреждений МИД России за счет оказания платных услуг в 2012 году – 1,94 млрд. рублей, или 122,1 % по отношению к 2010 году (1,59 млрд. рублей).

Анализ данных, представленных в таблице, свидетельствует о неравномерной динамике роста объемов финансового обеспечения бюджетных учреждений, подведомственных различным федеральным органам исполнительной власти. Так, рост объемов финансового обеспечения бюджетных учреждений, подведомственных Росприроднадзору в 2012 году составил 286 % по сравнению с 2010 годом, по ФНС почти не изменился (98,1%), а по Ростехнадзору снизился на две трети (29,8%).

При этом показатели объема доходов подведомственных учреждений за счет оказания платных услуг (работ) также продемонстрировали различную динамику, однако в среднем они незначительно выросли.

Таблица 9.
Доходы подведомственных учреждений от оказания платных услуг, работ.

Наименование ФОИВ	млн. рублей			
	2010 год	2011 год	2012 год	% (2010 к 2010 году)
Рособрнадзор	217,70	209,30	74,20	34,1%
Ростехнадзор	2456,60	1499,20	1434,9	58,4%
Росархив	233,60	180,20	148,50	63,6%
Минобрнауки России	159195,00	193178,00	141057,30	88,6%
Росимущество	351,90	333,20	333,90	94,9%
Минкультуры России	12583,20	13 178,2	12664,60	100,6%
Роспотребнадзор	18011,8	18407	18317,3	101,7%
Росавиация	260,90	195,60	270,20	103,6%
ГФС	5,10	5,60	5,60	109,8%
ФНС	561,40	572,90	648,00	115,4%
МЧС	2800,30	3559,90	3256,00	116,3%
Роскосмос	363,80	476,70	427,70	117,6%
ФТС	425,00	532,90	500,90	117,9%
Минспорт России	1085,30	1288,30	1339,40	123,4%
Роспечать	1100,50	1201,50	1392,80	126,6%
Росжелдор	9704,80	11039,00	13000,00	134,0%
Роспатент	298,90	290,80	403,00	134,8%
Минздрав	27957,70	31908,60	38067,40	136,2%
Минэнерго России	836,90	1088,70	1289,70	154,1%

Объем доходов подведомственных Минобрнауки России, Росархиву, Рособрнадзору и Росимуществу учреждений за счет оказания платных услуг (работ) в 2012 году снизился по отношению к 2010 году, а в Минспорте России, Роспечати и Роспатенте увеличился. В Минкультуры России, Росавиации и Роспотребнадзоре этот показатель остался примерно на прежнем уровне.

Особая ситуация с финансированием отмечается в Росстандарте, в ведении которого находится 86 государственных региональных центров стандартизации, метрологии и испытаний. Для каждого учреждения были сформированы государственные задания, заключено Соглашение о порядке и условиях предоставления субсидий, которым предусматривалось финансовое обеспечение выполнения госзадания за счет средств, планируемых от поступлений потребителей услуг. Объем дохода от работ и услуг, оказанных юридическим и физическим лицам за плату, в 12 раз превышает объем полученных в 2012 году субсидий.

В учреждениях, подведомственных Управлению делами Президента Российской Федерации, по итогам смены организационно-правовых форм в связи с исполнением Закона № 83-ФЗ объем средств, поступающих вих

распоряжение возрос в 1,4 раза. При этом расходы федерального бюджета возросли в 1,3 раза, а остающиеся в распоряжении подведомственных учреждений доходы от платных работ и услуг возросли в 1,5 раза.

Таблица 10.

Сравнительный анализ процентного соотношения финансирования некоторых учреждений за счет средств федерального бюджета и объема доходов учреждений за счет оказания платных услуг.

Наименование главного распорядителя бюджетных средств	Отношение объема доходов учреждений от оказания услуг, работ к расходам федерального бюджета (%)		
	2010 год	2011 год	2012 год
Минспорт России	5,9	9,1	7,3
Рособрнадзор	42,2	87,1	14,4
Роспечать	11,5	13,8	14,6
Роспатент	14,0	15,0	18,9
Минкультуры России	21,3	23,5	21,4
Минобрнауки России	73,8	95,2	65,4
МИД России	76,1	78,0	105,1
Росархив	217,2	19,2	138,1

В Минобрнауки России процентное отношение объема доходов от оказания платных услуг к объему бюджетного финансирования в 2012 году снизилось по сравнению с 2011 годом на 29,8 процентного пункта (с 95,2 % в 2011 году до 65,4 % в 2012 году).

В Минкультуры России этот показатель снизился на 2,1 процентного пункта (с 23,5 % в 2011 году до 21,4 % в 2012 году).

Также отмечается снижение указанного показателя в Минспорте России (с 9,1 % до 7,3 %) и в Рособрнадзоре (с 87,1 % до 14,4 %).

Незначительное увеличение показателя произошло в Роспечати (с 13,8 % до 14,6 %) и Роспатенте (с 15,0 % до 18,9 %)

Проведенный анализ финансового обеспечения деятельности подведомственных федеральным органам исполнительной власти федеральных государственных учреждений показал, что изменение типа подведомственных учреждений на федеральные государственные бюджетные учреждения и автономные учреждения, а также осуществление их финансирования в 2012 году за счет субсидий из федерального бюджета пока не оказало значительного влияния на стимулирование этих учреждений к увеличению доходов за счет оказываемых платных услуг (работ) и на улучшение финансового положения учреждений в целом. Реформирование системы бюджетных учреждений, подведомственных проверенным федеральным органам исполнительной власти, до настоящего времени не позволило существенно оптимизировать расходы федерального бюджета на обеспечение их деятельности.

Анализ структуры нормативных затрат на оказание государственных услуг.

В соответствии с положениями постановления Правительства Российской Федерации от 2 сентября 2010 г. № 671 финансовое обеспечение выполнения государственного задания осуществляется в виде субсидии в пределах бюджетных ассигнований, предусмотренных в федеральном бюджете на соответствующие цели. Размер субсидии рассчитывается на основании нормативных затрат на оказание государственных услуг в рамках государственного задания и нормативных затрат на содержание недвижимого имущества и особо ценного движимого имущества, закрепленного за федеральным бюджетным учреждением или приобретенного им за счет средств, выделенных учреждению учредителем на приобретение такого имущества (за исключением имущества, сданного в аренду), а также на уплату налогов, в качестве объекта налогообложения по которым признается указанное имущество, в том числе земельные участки.

При определении нормативных затрат на оказание федеральным бюджетным учреждением государственной услуги учитываются:

нормативные затраты, непосредственно связанные с оказанием государственной услуги;

нормативные затраты на общехозяйственные нужды.

Нормативные затраты на содержание имущества федерального бюджетного учреждения рассчитываются с учетом затрат:

на потребление электрической энергии в размере 10 % общего объема затрат учреждения на оплату указанного вида коммунальных платежей;

на потребление тепловой энергии в размере 50 % общего объема затрат учреждения на оплату указанного вида коммунальных платежей;

на уплату налогов, в качестве объекта налогообложения по которым признается недвижимое и особо ценное движимое имущество, закрепленное за федеральным бюджетным учреждением или приобретенное им за счет средств, выделенных учреждению учредителем на приобретение такого имущества, в том числе земельные участки.

Совместным приказом Минфина России и Минэкономразвития России от 29 октября 2010 г. № 137н и № 527 утверждены Методические рекомендации по расчету нормативных затрат на оказание федеральными государственными учреждениями государственных услуг и нормативных затрат на содержание имущества федеральных учреждений (далее - Методические рекомендации). Согласно Методическим рекомендациям к нормативным затратам на общехозяйственные нужды относятся затраты на: коммунальные услуги (в объеме 90 % от общего объема затрат на электроэнергию и 50 % от общего объема затрат на потребление тепловой энергии); содержание объектов недвижимого имущества, закрепленного за учреждением на праве оперативного управления или приобретенного за счет средств учредителя, а также недвижимого имущества, находящегося у

учреждения на основании договора аренды или безвозмездного пользования, эксплуатируемого в процессе оказания государственных услуг; содержание объектов особо ценного движимого имущества, закрепленного за учреждением, или приобретенного учреждением за счет средств учредителя; приобретение услуг связи, оплату транспортных услуг; оплату труда административно-управленческого, административно-хозяйственного, вспомогательного и иного персонала, не принимающего непосредственного участия в оказании государственной услуги; прочие общехозяйственные нужды.

По решению органа, осуществляющего функции и полномочия учредителя, нормативные затраты определяются:

- отдельно по каждому учреждению;
- в среднем по группе учреждений;
- по группе учреждений с использованием корректирующих коэффициентов, учитывающих особенности учреждений (Минспорт России).

В соответствии с указанными нормативными документами федеральные органы исполнительной власти утвердили свои Порядки определения нормативных затрат на оказание подведомственными учреждениями государственных услуг и нормативных затрат на содержание имущества.

Анализ материалов, представленных федеральными органами исполнительной власти в Счетную палату Российской Федерации, в части структуры нормативных затрат на оказание государственных услуг в 2012 году подведомственными учреждениями показал, что основной объем расходов (в соответствии с расчетами) приходится на нормативные затраты на оказание государственных услуг.

Структура и расчеты нормативных затрат на оказание государственных услуг в 2012 году представлены в таблице 11.

Таблица 11.

№ п/п	Наименование министерства, службы, агентства	Сумма финансового обеспечения выполнения государственного задания (тыс. рублей)				
		всего	в том числе:			
			объем нормативных затрат на оказание гос.услуг		затраты на содержание имущества	
			сумма	%	сумма	%
5	Рособрнадзор	651 155,0	650 484,9	99,9	670,1	0,1
6	Роспатент	2 073 239,8	2 025 794,8	97,7	47 445,0	2,3
7	Роспечать	29 928,6	28 477,3	95,2	1 451,3	4,8
2	Минкультуры России	17 749 187,1	16 780 125,8	94,5	969 061,3	5,5
1	Минобрнауки России	136 872 793,0	125 637 819,0	91,8	11 234 974,0	8,2
4	МИД России	1 859 132,8	1 674 158,3	90,1	184 974,5	9,9
3	Минспорт России	3 582 403,0	3 030 038,5	84,6	552 364,5	15,4

Минэнерго России, Минпромторг России, Росавиация, Росавтодор, Росжелдор, и Росморречфлот представили информацию в разрезе видов оказываемых услуг. Так, в среднем по указанным ведомствам в части оказания медицинских услуг в структуре финансового обеспечения выполнения государственных заданий нормативные затраты на оказание услуг составили 94,4 %, на содержание имущества – 5,6 %, образовательных услуг – соответственно 89,5 % и 10,5 %, по прочим услугам – 94,3 % и 5,7 %. В среднем по учреждениям, подведомственным указанным федеральным органам исполнительной власти затраты на оказание услуг составляют 92,8%, а на содержание имущества – 7,2%.

При этом по отдельным услугам, оказываемым учреждениями, доля затрат на содержание имущества в общей сумме финансового обеспечения выполнения государственного задания может колебаться от 0 до 97 процентов в зависимости от основного вида деятельности и других особенностей учреждений. Так например, у ФГБУ «Президентская библиотека имени Б.Н.Ельцина» нормативные затраты на содержание имущества отсутствуют, так как нежилые помещения, в которых размещается данное учреждение, предоставлены ему в безвозмездное пользование (бюджетные ассигнования на финансовое обеспечение расходов, связанных с содержанием и эксплуатацией указанных нежилых помещений, предусматриваются ФГБУ «Управление по эксплуатации зданий в Северо-Западном федеральном округе»).

Наиболее высокая доля расходов на содержание имущества в структуре нормативных затрат на обеспечение госзадания сложилась по следующим учреждениям: ФГАУ «Дом отдыха «Планерное» (96,6 %), ФГАУ «Рублево-Успенский ЛОК» (86,8 %), ФГБУ «Объединенный санаторий «Сочи» (83,1 %), ФГАУ «Санаторий им. Орджоникидзе» (84,3 %), ФГБУ «Клинический санаторий «Барвиха» (73,6 %), ФГБОУ «Средняя общеобразовательная школа № 1699» (70,3 %), ФГБУ «Управление по эксплуатации жилого фонда» (70 %), ФГБУ «Управление по эксплуатации зданий Федерального Собрания Российской Федерации» (68,8 %).

В основном, процент затрат на содержание имущества обусловлен величиной земельного налога и налога на имущество учреждений, что зависит соответственно от площадей земельных участков, площадей зданий, занимаемых учреждениями, а также от степени износа основных средств, находящихся на балансе учреждения.

Сравнительный анализ нормативных затрат на оказание однотипных образовательных услуг в различных федеральных органах исполнительной власти приводится в таблице 12.

Таблица 12.
тыс. рублей /ед.

Наименование услуги	Минобрнауки России		Минспорт России		МЧС		Роспатент	
	Нормативные затраты, непосредственно связанные с оказанием госуслуг	Нормативные затраты на общехозяйственные нужды	Нормативные затраты, непосредственно связанные с оказанием госуслуг	Нормативные затраты на общехозяйственные нужды	Нормативные затраты, непосредственно связанные с оказанием госуслуг	Нормативные затраты на общехозяйственные нужды	Нормативные затраты, непосредственно связанные с оказанием госуслуг	Нормативные затраты на общехозяйственные нужды
Реализация основных профессиональных программ высшего профессионального образования (программ бакалавриата)	44,1	37,2	52,25	98,18	57,6	156,1		
Реализация основных профессиональных программ высшего профессионального образования (программ подготовки специалиста)	44,1	37,2	52,1	88,91	-	-	43,32	21,93
Реализация основных профессиональных образовательных программ высшего профессионального образования (программ магистратуры)	45,7	37,2	69,76	111,54	-	-		
Реализация основных профессиональных образовательных программ послевузовского профессионального образования (аспирантура)	51,7	31,5	61,29	87,73	151,4	299,7	36,99	18,39
Подготовка докторантов	50,0	31,2	41,27	3,0	-	-		

Таким образом, в различных государственных органах нормативы на одни и те же услуги различны. При этом в Минобрнауки России и Роспатенте нормативные затраты на общехозяйственные нужды ниже нормативных затрат, непосредственно связанных с оказанием государственной услуги, а в Минспорте России и МЧС они, напротив, превышают нормативные затраты, непосредственно связанные с оказанием государственной услуги.

По итогам внешней проверки исполнения федерального бюджета за 2011 год установлено, что в результате отсутствия должного контроля со стороны Ростехнадзора за выполнением госзаданий подведомственные ему бюджетные учреждения самостоятельно изменяли утвержденные показатели заданий и перераспределяли объемы финансирования работ, что привело к значительному превышению плановых нормативов стоимости единицы работ.

Кроме того, проверка бюджетных учреждений, подведомственных Росрыболовству, показала, что нормативные затраты на оказание

государственной услуги по осуществлению работ по искусственному воспроизводству водных биоресурсов ФГБУ «Мурманрыбвод» более чем в 23 раза превышали нормативные затраты на аналогичную государственную услугу ФГБУ «Приморрыбвод».

Таким образом, реформирование системы бюджетных учреждений не позволило полностью избежать формального подхода к внедрению новых механизмов оказания и финансового обеспечения услуг.

Вопрос 5.9. Анализ реализации решений по развитию системы государственного финансового контроля.

Результаты мониторинга изменения законодательства (внесения изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации) с целью определения и разграничения понятий внешнего и внутреннего государственного финансового контроля, введение в законодательство определений их формы, методов и объектов.

В соответствии с разделом IX Программы Правительства Российской Федерации по повышению эффективности бюджетных расходов на период до 2012 года был разработан проект Федерального закона «О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации» (проект 116783-6), принятый Государственной Думой в третьем чтении 2 июля 2013 года и одобренный Советом Федерации 10 июля 2013 года (далее – закон о внесении изменений в БК). Данный закон нацелен на развитие системы государственного и муниципального финансового контроля, необходимой для повышения качества управления общественными финансами. Основными направлениями изменений являются:

- организация действенного контроля за эффективным использованием бюджетных средств;
- введение понятий «внешнего» и «внутреннего» государственного (муниципального) финансового контроля;
- разграничение полномочий между органами государственного (муниципального) финансового контроля;
- уточнение бюджетных полномочий органов государственной власти и органов местного самоуправления по осуществлению финансового контроля;
- исключение необоснованных проверок хозяйствующих субъектов;
- определение на законодательном уровне методов и объектов государственного (муниципального) финансового контроля;
- приведение системы государственного (муниципального) финансового контроля в соответствие с принципами и стандартами, установленными Международной организацией высших органов финансового контроля (ИНТОСАИ) и Европейской организацией высших органов финансового контроля (ЕВРОСАИ);

- установление мер ответственности за каждое нарушение бюджетного законодательства Российской Федерации.

Государственный (муниципальный) финансовый контроль должен быть направлен на обеспечение соблюдения бюджетного законодательства Российской Федерации и иных правовых актов, регулирующих бюджетные правоотношения. Правовое регулирование в сфере государственного (муниципального) финансового контроля должно ориентироваться на осуществление контроля за участниками бюджетного процесса, прежде всего органами власти, в рамках бюджетного законодательства.

Законом предусматривается обязанность главных распорядителей (распорядителей) бюджетных средств, ответственных за предоставление средств из бюджета, обеспечить соблюдение юридическими лицами, не являющимися участниками бюджетного процесса, условий, на которых средства из бюджета были им предоставлены. Вместе с тем органы государственного (муниципального) финансового контроля смогут проводить проверки указанных юридических лиц только в процессе либо после проверки деятельности главных распорядителей бюджетных средств, которые предоставили средства соответствующим юридическим лицам.

Внедрение этого подхода означает перенос основной ответственности за соблюдение положений бюджетного законодательства Российской Федерации и, соответственно, ответственности за соблюдение условий предоставления средств из бюджета (субсидий, бюджетных инвестиций, бюджетных кредитов) с юридических лиц, не являющихся участниками бюджетного процесса, на органы государственной власти и органы местного самоуправления, ответственные за их предоставление.

В Бюджетный Кодекс вводятся понятия «внешнего» и «внутреннего» государственного (муниципального) финансового контроля.

Под внешним государственным (муниципальным) финансовым контролем понимается контрольно-ревизионная деятельность Счетной палаты Российской Федерации, контрольно-счетных органов субъектов Российской Федерации и муниципальных образований.

Под внутренним государственным (муниципальным) финансовым контролем предполагается контрольно-ревизионная деятельность Федеральной службы финансово-бюджетного надзора, органов государственного (муниципального) финансового контроля, являющихся органами (должностными лицами) исполнительной власти субъектов Российской Федерации (органами местной администрации).

Таким образом, раздел Программы, предусматривающий внесение изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации в части государственного финансового контроля, выполнен.

В увязке с изменениями в Бюджетный кодекс готовилась новая редакция закона «О Счетной палате» (закон от 5 апреля 2013 г. № 41-ФЗ), в числе основных новаций которого можно назвать следующие:

1. Счетной палате придается статус постоянно действующего федерального органа внешнего государственного аудита (контроля).

Эта терминология соответствует основным положениям современной концепции государственного финансового контроля. Ключевой принцип этой концепции заключается в том, что единая система финансового контроля в государстве состоит из двух взаимосвязанных и дополняющих друг друга систем - внешнего и внутреннего контроля.

2. Закреплены понятия стратегического аудита, финансового аудита, аудита эффективности, контрактного аудита.

Одновременно расширен круг задач Счетной палаты, которые позволят реализовывать указанные виды аудита.

Среди этих задач - содействие реализуемости и результативности достижения стратегических целей социально-экономического развития страны; развитие возможностей и методов аудита (контроля) эффективности и законности порядка формирования, управления и распоряжения федеральными и иными ресурсами, включая выбор и оценку ключевых национальных показателей и индикаторов социально-экономического развития; а также обеспечение мер по противодействию коррупции.

Результаты проверки и анализа обеспечения Минфином России деятельности федеральных органов исполнительной власти по осуществлению финансового контроля и организации внутреннего финансового контроля в Минфине России в 2012 году.

Анализ обеспечения Минфином России деятельности федеральных органов исполнительной власти по осуществлению государственного финансового контроля показал следующее.

В соответствии со статьей 165 Бюджетного кодекса Российской Федерации в целях осуществления нормативного и методического обеспечения деятельности по осуществлению государственного финансового контроля федеральными органами исполнительной власти приказом Минфина России от 25 декабря 2008 г. № 146н утверждено Положение о требованиях к деятельности по осуществлению государственного финансового контроля, которое не в полной мере соответствует Международным профессиональным стандартам внутреннего аудита, разработанным Институтом внутренних аудиторов (далее – стандарты внутреннего аудита).

Так, в указанном положении не установлены следующие основные требования, содержащиеся в стандартах внутреннего аудита, включая обязанность определения целей, полномочий и ответственности внутреннего аудита во внутреннем документе организации (Положении о внутреннем аудите), соответствующем стандартам внутреннего аудита, обязанность Руководителя внутреннего аудита периодически рассматривать вопрос о необходимости внесения изменений в Положение о внутреннем аудите и представлять Положение на одобрение высшему исполнительному

руководству и аудиторской комиссии, требования к организационной независимости и взаимодействию с аудиторской комиссией, требования к внешним оценкам (в соответствии со стандартом 1312 внешние оценки должны проводиться как минимум один раз в пять лет квалифицированными и независимыми экспертами, не являющимися сотрудниками организации);

Анализ организации внутреннего контроля в Минфине России показал следующее.

В соответствии со статьями 158, 269, 270¹ Бюджетного кодекса Российской Федерации Минфином России осуществляется внутренний финансовый контроль и ведомственный финансовый контроль. В 2012 году оба они осуществлялись Административным департаментом.

Внутренний финансовый контроль осуществлялся на основе Положения об организации внутреннего финансового контроля в Министерстве финансов Российской Федерации как главном распорядителе средств федерального бюджета, утвержденного приказом директора Административного департамента 5 апреля 2010 года. Внутренний финансовый контроль в Минфине России осуществлялся в соответствии с Планом контрольных мероприятий на 2012 год. На 2012 год было запланировано 10 контрольных мероприятий. Необходимо отметить, что в Положении об организации внутреннего финансового контроля в Минфине России перечень объектов внутреннего финансового контроля ограничен отделами Административного департамента, осуществляющими функции в сфере исполнения федерального бюджета, ведения бюджетного учета и составления бюджетной отчетности по Министерству и сотрудниками указанных отделов финансово-учетного блока.

Ведомственный финансовый контроль осуществлялся на основе Положения об осуществлении Министерством финансов Российской Федерации финансового контроля деятельности подведомственных Министерству финансов Российской Федерации федеральных государственных учреждений и федеральных государственных унитарных предприятий, их филиалов и представительств, утвержденного приказом Минфина России от 2 июля 2010 г. № 65н. На 2012 год было запланировано 9 контрольных мероприятий в подведомственных Минфину России учреждениях. Объем средств, подлежащих проверке в 2012 году, составил 9 248,7 млн. рублей (в соответствии с лимитами бюджетных обязательств (далее – ЛБО), без расходов на капитальное строительство и без учета изменений ЛБО на конец отчетного года). Учитывая утвержденные изменения в Плане контрольной деятельности и отсутствие факта проверки во ФГУП «Гознак», в 2012 году Минфином России в рамках ведомственного контроля проведено 6 контрольных мероприятий.

В Пояснительной записке к бюджетной отчетности Минфина России за 2012 год как главного распорядителя бюджетных средств содержится информация о 104 контрольных мероприятиях, проведенных Минфином

России и его подведомственными учреждениями в рамках предварительного (11 контрольных мероприятий), текущего (24 контрольных мероприятий) и последующего контроля (69 контрольных мероприятий). Согласно таблице № 7 «Сведения о результатах внешних контрольных мероприятий» данной Пояснительной записки в 2012 году по результатам 86 внешних контрольных мероприятий выявлено 35 нарушений на общую сумму 2,93 млн. рублей.

Счетной палатой на основании полученных данных проведен анализ уровня показателей, влияющих на эффективность внутреннего контроля в Минфине России. По семибалльной шкале были оценены следующие группы показателей: управление и структура, нормативно-методологическое обеспечение, взаимодействие с органами внешнего финансового контроля, осуществление внутреннего финансового контроля. Анализ показал, что наибольшее количество показателей (10 показателей из 18) оцениваются на 7 баллов из 7 возможных, что свидетельствует о сравнительно высоком уровне развития системы внутреннего контроля.

Вопрос 5.10. Анализ реализации решений по формированию комплексной федеральной контрактной системы.

Разделом X Программы Правительства Российской Федерации по повышению эффективности бюджетных расходов на период до 2012 года предусмотрен ряд мер, направленных на формирование федеральной контрактной системы. При этом было определено, что уже на 2010-2011 годы первоочередными задачами должны стать обеспечение регламентации и структурирования всех стадий процесса государственных (муниципальных закупок), а именно – планирование закупок, размещение заказов и исполнение контрактов. Данные задачи в указанный период решены не были.

Федеральный закон от 5 апреля 2013 года № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» (далее – Федеральный закон № 44-ФЗ) вступает в силу с января 2014 год (за исключением ряда положений).

Ключевым отличием контрактной системы от действующего порядка организации закупок становится создание сквозного цикла организации закупок от планирования потребностей в закупаемых товарах, работах, услугах до последующего мониторинга контрактных результатов. Вместе с тем предложенная в Федеральном законе № 44-ФЗ модель контрактной системы не предполагает разработку прогноза закупок, не позволяет увязать планируемые и реализуемые заказчиком потребности в товарах, работах и услугах с бюджетным процессом, как это предусмотрено Программой. Законом регламентированы действия только по планированию обеспечения закупок, установлен состав обязательных документов планирования и определен порядок обоснования ключевых параметров планируемых контрактов. План закупок формируется в процессе составления и рассмотрения проектов бюджетов бюджетной системы Российской Федерации и утверждается в течение десяти рабочих дней после доведения

до заказчика объема прав в денежном выражении на принятие и (или) исполнение обязательств в соответствии с бюджетным законодательством. Согласно планам закупок заказчики обязаны формировать планы-графики.

Таким образом, предложенная модель, в соответствии с которой закупочный процесс ограничен и зависим от бюджетного процесса, не позволит обеспечить достижение целей Федерального закона № 44-ФЗ.

В этой связи предусмотренные Федеральным законом № 44-ФЗ обоснования закупок и соответствующих финансовых средств скорее должны обеспечить сбалансированность финансовых запросов заказчика с уже предусмотренными на эти цели бюджетными средствами, что не позволит добиться повышения эффективности закупок для обеспечения государственных (муниципальных) нужд.

В число закрепляемых законом функций контрактной системы входят: планирование обеспечения государственных (муниципальных) нужд (формирование плана закупок и плана-графика),

ведение библиотеки типовых контрактов и банка типовых условий контрактов,

обоснование начальных (максимальных) цен и иных ключевых параметров государственных и муниципальных контрактов,

проведение мониторинга, включая цен на товары, работы и услуги по заключенным договорам,

установление требований к банковским гарантиям и ведение реестра банковских гарантий и ряд других.

Утверждение требований к порядку формирования, утверждения и ведения планов закупок и планов-графиков, установлении порядка разработки типовых контрактов, типовых условий контрактов, а также требований к форме банковской гарантии возложено на Правительство Российской Федерации.

Федеральным законом № 44-ФЗ не предусмотрено формирование перечня товаров, работ и услуг по наиболее крупным объектам закупок. Более того законодательно не закреплено само понятие «крупной закупки».

С 1 января 2016 года предусмотрено установление порядка обязательного общественного обсуждения закупок, в соответствии с которым будут определены случаи проведения такого обсуждения. До указанного периода будет действовать правило, согласно которому общественному обсуждению подлежат закупки в случае, если начальная (максимальная) цена контракта превышает один миллиард рублей.

Федеральным законом № 44-ФЗ установлены основные методы обоснования начальной цены контракта, вместе с тем порядок определения такой цены для разных типов продукции, как это предусмотрено Программой, законом не определен, и не предусмотрена разработка соответствующих нормативных актов по указанному вопросу. Федеральным законом № 44-ФЗ предусмотрена лишь разработка методических

рекомендаций по применению методов определения начальной (максимальной) цены контракта, цены контракта, заключаемого с единственным поставщиком (подрядчиком, исполнителем), которые не могут являться нормативными документами.

Федеральный закон № 44-ФЗ предусматривает изменения в нормативно правовом регулировании стадии исполнения контракта, в том числе, установление новых требований к описанию объекта закупок, регламентацию организации контроля со стороны заказчика, установление порядка приемки. Одним из элементов приемки товара является проведение заказчиком экспертизы соответствия условиям контракта в отношении предоставленных поставщиком результатов. Для заказчика устанавливается обязанность публиковать в единой информационной системе отчеты о результатах исполнения отдельных этапов контракта.

Реализация некоторых положений нового закона требует не только разработки соответствующих нормативных актов, но и внесения изменений в действующее законодательство в связи с принятием Федерального закона № 44-ФЗ. В соответствии с федеральным законом для создания правовых, организационных основ создания контрактной системы предусмотрен переходный период.

Вместе с тем, законопроект, предусматривающий внесение изменений в законодательные акты Российской Федерации в связи с вступлением Федерального закона № 44-ФЗ, до настоящего времени в Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации не внесен.

Отсутствие на сегодняшний день архитектуры управления закупками, а также нерешенность тех вопросов, которые были поставлены в Программе, не позволяет обеспечить обоснованность и подотчетность обществу всех закупок для решения стратегических и социальных задач, не дает возможность для моделирования всей сферы закупок таким образом, чтобы давать ориентиры экономике, а закупки использовать в качестве инструмента повышения эффективности расходования бюджетных средств.

Вопрос 5.11. Оценить степень реализации мероприятий, предусмотренных Программой в 2010 – 2012 гг., по подготовке соответствующей нормативной правовой базы для обеспечения реформирования системы бюджетных платежей.

Программой предусматривались мероприятия по созданию нормативной правовой базы, в том числе законодательной, для обеспечения реформирования системы бюджетных платежей до 2017 года включительно. Главными задачами ее реформирования стали:

обеспечение ускорения распределения поступлений в бюджетную систему Российской Федерации между бюджетами бюджетной системы Российской Федерации;

упрощение и унификация документооборота;

создание возможностей осуществления платежей в бюджетную систему Российской Федерации и из бюджетной системы Российской Федерации путем применения современных банковских и иных платежных технологий;

оперативное обеспечение администраторов доходов бюджетов бюджетной системы Российской Федерации персонифицированной информацией о платежах каждого плательщика налогов, сборов и иных обязательных платежей.

Изменение механизмов в организации кассового устройства исполнения бюджетов по мнению Минфина России позволит сосредоточить счета всех бюджетов бюджетной системы Российской Федерации, участников бюджетного процесса, бюджетных учреждений и иных клиентов (в случаях, предусмотренных законодательством) только в Федеральном казначействе с открытием ему в Центральном банке Российской Федерации одного счета. При этом потребуются принять согласованные с Банком России меры, обеспечивающие реформирование технологий Федерального казначейства с целью их унификации с банковскими расчетными технологиями, но при их большей оперативности и прозрачности.

Также План мероприятий по реализации Программы в 2011 году предусматривал внесение изменений в федеральные законы в целях развития использования платежных карт в бюджетной системе Российской Федерации со сроком исполнения IV квартал 2011 года.

В целях совершенствования механизма обеспечения получателей бюджетных средств наличными денежными средствами и сокращения наличного денежного оборота в Российской Федерации за счет внедрения платежных карт Минфин России подготовил поправки в статью 156 Бюджетного кодекса Российской Федерации, которые предусматривают перевод счетов органов Федерального казначейства, финансовых органов субъектов Российской Федерации и муниципальных образований, предназначенных для выдачи и зачисления наличных денежных средств, из учреждений Центрального банка Российской Федерации в кредитные организации. Кредитные организации будут отбираться в соответствии с Федеральным законом от 26 июля 2006 г. № 135-ФЗ «О защите конкуренции» на конкурсной основе в порядке, установленном законодательством Российской Федерации о размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд.

Применение расчетных (дебетовых) карт снижает бюджетные расходы при выполнении функций по кассовому обслуживанию бюджетов бюджетной системы Российской Федерации, уменьшает риски, связанные с обращением наличных денежных средств, а также позволяет перейти к полномасштабному электронному документообороту между органами Федерального казначейства и их клиентами, что особенно актуально в

административно-территориальных образованиях, в которых получатели бюджетных средств расположены на значительном расстоянии от органов Федерального казначейства.

Кроме того, Минфином России и Казначейством России разработан проект Концепции реформирования системы бюджетных платежей на период до 2017 года, которая будет утверждена совместным приказом Минфина России и Банка России. В настоящее время проект Концепции находится на согласовании в Банке России (доработанная редакция направлена в Банк России письмом Минфина России от 13 марта 2013 г. № 02-13-08/7527). После утверждения Концепции также будет разработан план совместных мероприятий Казначейства России и Банка России по реализации основных направлений Концепции (планируемый срок утверждения – вторая половина 2013 года).

Вопрос 5.12. Оценить развитие информационной системы управления государственными финансами

Распоряжением Правительства Российской Федерации от 20 июля 2011 г. № 1275-р утверждена Концепция создания и развития государственной интегрированной информационной системы управления общественными финансами «Электронный бюджет» (далее – Концепция) в рамках подпрограммы «Создание и развитие государственной интегрированной информационной системы управления общественными финансами «Электронный бюджет» Государственной программы Российской Федерации «Управление государственными финансами», утвержденной распоряжением Правительства Российской Федерации от 4 марта 2013 г. № 293-р. Концепция определяет цель, задачи, основные направления и принципы создания и развития системы «Электронный бюджет».

В состав экспертной группы вошли представители более 70 ведущих организаций, осуществляющих деятельность в области информационных технологий, финансового консалтинга и высшего образования, что обеспечивало открытость работ по созданию системы. В течение 2012 года проведено более 50 заседаний рабочих и экспертных групп, утверждено более 10 правовых актов.

В 2011 году выполнено общее проектирование системы «Электронный бюджет», в ходе которого разработаны функциональные схемы и описание всех функциональных подсистем (учета и отчетности, управления расходами, управления денежными средствами, управления закупками, управления нефинансовыми активами и т.д.), для каждой подсистемы определены назначение, задачи и основные функции, определен перечень входящей и исходящей информации, требования к информационному взаимодействию с внешними системами. В 2012 году осуществлены мероприятия по комплексному проектированию системы «Электронный бюджет».

В части мероприятия по анализу формирования, применения и ведения общероссийских классификаторов и реестров, подготовки предложений по

разработке новых или внесению изменений в действующие порядки ведения реестров и классификаторов сформирована Межведомственная рабочая группа по разработке и применению единых реестров и общероссийских классификаторов (приказ Минфина России от 20 сентября 2011 г. № 335 «Об образовании Межведомственной рабочей группы по разработке и применению единых реестров и общероссийских классификаторов»), рассмотрены вопросы формирования, применения, ведения и актуализации ресурсов, кодирующих и описывающих информацию о территории Российской Федерации, физических и юридических лицах, продукции, работах и услугах, нефинансовых активах, кадровых ресурсах, видах деятельности, государственных и муниципальных услугах (работах), а также реестров и классификаторов, используемых в бюджетном процессе.

Важным направлением при формировании системы «Электронный бюджет» является создание и развитие Единого портала бюджетной системы Российской Федерации (далее – Единый портал), обеспечивающего открытость и доступность для граждан информации о бюджетах, бюджетном процессе и финансовом состоянии публично-правовых образований для общества в рамках проекта «Электронный бюджет».

В 2012 году разработаны общие подходы к созданию и развитию единого портала, разработаны требования по составу и содержанию рубрик, сформирован перечень источников данных, разработан макет и дизайн единого портала бюджетной системы Российской Федерации. В результате указанных мероприятий сформирована и размещена в сети Интернет тестовая версия единого портала бюджетной системы Российской Федерации – www.budget.gov.ru, на котором обеспечен доступ граждан к информации о бюджетной системе Российской Федерации, приведена информация о доходах, расходах и источниках финансирования дефицита бюджетов по каждому бюджету бюджетной системы Российской Федерации, информация о государственном секторе Российской Федерации и его структуре.

Предусмотрено информационное взаимодействие единого портала бюджетной системы Российской Федерации с официальным сайтом в сети Интернет по размещению информации о государственных (муниципальных) учреждениях (www.bus.gov.ru), Единым порталом государственных и муниципальных услуг (функций) (www.gosuslugi.gov.ru). С единого портала бюджетной системы Российской Федерации также возможен выход в социальные сети (Facebook, Twitter и др.), реализована подписка на обновления по электронной почте и в формате RSS.

По направлению разработка, согласование и принятие нормативных правовых и иных актов, связанных с созданием и развитием системы «Электронный бюджет» в 2012 году Министерством финансов Российской Федерации сформирована общая методология проектирования и моделирования бизнес-процессов, определяющая правила и критерии формализации и декомпозиции бизнес-процессов до уровня единичных

операций. Впоследствии это позволит на основании стандартов описания операций автоматически или с использованием сервисов исполнить их в системе «Электронный бюджет».

В 2013 году создание и развитие системы «Электронный бюджет» планируется на основании Детализированного плана работ по реализации в 2013 году Концепции создания и развития государственной интегрированной информационной системы управления общественными финансами «Электронный бюджет», одобренного Правительственной комиссией по внедрению информационных технологий в деятельность государственных органов и органов местного самоуправления от 22 ноября 2012 г.

Приказом Министерства финансов Российской Федерации от 20 сентября 2011 г. № 335 образована Межведомственная рабочая группа по разработке единых реестров и общероссийских классификаторов. Ее основными функциями являются:

анализ действующих в Российской Федерации единых реестров и общероссийских классификаторов, а также реестров и классификаторов субъектов Российской Федерации и муниципальных образований:

выработка предложений по внесению изменений в действующие реестры и общероссийские классификаторы, а также разработке новых реестров и классификаторов;

внесение предложений по включению в общероссийские классификаторы дополнительных объектов классификации и классификационных признаков, не нарушающих коды и наименования позиций общероссийских классификаторов и предусмотренных в них резервных позиций в целях их однозначного применения;

внесение предложений по приоритетности применения отдельных общероссийских классификаторов для описания и идентификации однородных объектов и предметов, обеспечение единства применения и обновления общероссийских классификаторов в государственных информационных системах;

рассмотрение вопросов целесообразности применения и дополнения реестров и классификаторов публично-правовыми образованиями различных уровней;

рассмотрение предложений федеральных органов исполнительной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации по вопросам:

совершенствования нормативной правовой базы, регулирующей вопросы формирования и применения единых реестров и общероссийских классификаторов;

внесения изменений в действующие единые реестры и общероссийские классификаторы и разработке новых реестров и классификаторов.

Межведомственной рабочей группой рассмотрены вопросы формирования, применения, ведения и актуализации более 200 общероссийских классификаторов, реестров, регистров, кадастров, кодирующих и описывающих информацию о территориях Российской Федерации, физических и юридических лицах, продукции, работах и услугах, нефинансовых активах, кадровых ресурсах, видах деятельности, государственных и муниципальных услугах (работах), оказываемых (выполняемых) органами государственной власти (органами местного самоуправления) и государственными (муниципальными) учреждениями, а также реестров и классификаторов, используемых в бюджетном процессе.

Официальный сайт в сети Интернет для размещения информации о государственных (муниципальных) учреждениях (далее – Официальный сайт) создавался в рамках исполнения приказа Министерства финансов Российской Федерации от 21 июля 2011 г. № 86н «Об утверждении Порядка предоставления информации государственным (муниципальным) учреждением, ее размещения на официальном сайте в сети Интернет и ведения указанного сайта». С 1 января 2012 года Официальный сайт запущен в промышленную эксплуатацию – www.bus.gov.ru. Приказом Федерального казначейства от 15 февраля 2012 г. № 72 утверждены Требования к порядку формирования структурированной информации об учреждении и электронных копий документов, размещаемых на Официальном сайте в сети Интернет.

В ноябре 2012 года аналитические возможности Официального сайта расширены. Для учредителей, главных распорядителей бюджетных средств представлены инструменты мониторинга подведомственной сети учреждений.

По состоянию на 20 марта 2013 года в Перечне ГМУ на Официальном сайте содержится порядка 189 000 учетных записей о государственных (муниципальных) учреждениях, из них бюджетных учреждений 126 333 (67 %), казенных учреждений 50 470 (27 %), автономных учреждений 12 174 (6 %).

Общая информация размещена федеральными учреждениями – 7 393 (58 %) и учреждениями субъектов и муниципальных образований – 158 996 (90 %).

На текущий момент на Официальном сайте зарегистрировано более 95 % учреждений, содержащихся в Перечне ГМУ на Официальном сайте. Текущие темпы размещения учреждениями общей информации на Официальном сайте – от 3500 до 4500 размещений в сутки.

С целью дальнейшего развития Официального сайта Федеральным казначейством и Министерством финансов Российской Федерации прорабатываются совместные планы мероприятий на 2013 год по расширению функциональных возможностей сайта.

Выводы:

1. Ряд задач, поставленных Программой, до настоящего времени не решен. Несмотря на проделанную работу по ее реализации и определенные положительные результаты, в вопросе обеспечения долгосрочной сбалансированности и устойчивости бюджетной системы Российской Федерации сохраняются существенные риски.

2. В 2010 – 2011 годах была полностью сформирована нормативная и методологическая основа для разработки государственных программ Российской Федерации, однако принятие государственных программ растянулось до 2013 года.

3. За время реализации Программы повысилась доля нефтегазовых доходов в доходах федерального бюджета. Если в 2009 году они составляли около 40%, то в 2012 году превысили 50% общей суммы доходов.

Это свидетельствует о повышении зависимости бюджетной системы Российской Федерации от конъюнктуры мировых рынков топливно-энергетических товаров. При этом до сих пор не удалось обеспечить адекватного роста доходной базы в других секторах российской экономики, то есть степень ее диверсификации снижается. Всё это создает определенные риски для долгосрочной устойчивости бюджетной системы России, причем эти риски в настоящее время имеют тенденцию к возрастанию.

4. Три мероприятия Программы исключены Распоряжением Правительства Российской Федерации от 16 ноября 2012 г. № 2120-р за полтора месяца до окончания действия Программы, то есть фактически остались не выполнены.

5. Большинство органов государственной исполнительной власти в 2012 году проводилась работа по завершению мероприятий, реализация которых началась в 2011 году; по ряду мероприятий работы будут продолжаться в 2013 и 2014 годах.

6. По итогам выполнения некоторых мероприятий по повышению эффективности бюджетных расходов отдельными ведомствами указывалось получение экономии бюджетных средств. Вместе с тем доля таких мероприятий оказалась незначительной.

7. В планы по повышению эффективности бюджетных расходов включались мероприятия, выполняемые на постоянной основе, при этом достижение конкретного результата в установленные сроки не предусматривалось.

8. Не решены поставленные в Программе задачи оптимизации налоговых льгот. Только по налогу на прибыль выпадающие доходы от применения преференций за период 2010 – первое полугодие 2012 годов ориентировочно составили 1 027,1 млрд. рублей. При этом проверка Счетной палаты не выявила значимого социально-экономического эффекта от их применения.

9. В части разграничения полномочий между уровнями публичной власти еще предстоит совершенствование правового регулирования соответствующих процедур, связанных с организацией бюджетного финансирования закрепленных полномочий.

Значительными являются различия в социально-экономическом развитии муниципальных образований и налоговом потенциале местных бюджетов. В настоящее время 64,3% налоговых доходов местных бюджетов аккумулируется в бюджетах городских округов, 25,8% – в бюджетах муниципальных районов и лишь 9,9% – в бюджетах поселений.

10. Не решены задачи перехода к долгосрочному бюджетному планированию и координации долгосрочного стратегического и бюджетного планирования, до настоящего времени отсутствует долгосрочная бюджетная стратегия до 2030 года.

11. По состоянию на июнь 2013 года Правительством Российской Федерации утверждено 40 государственных программ Российской Федерации из 42 предусмотренных. В отсутствие долгосрочной бюджетной стратегии до 2030 года имеющиеся государственные программы, в том числе рассчитанные на длительную перспективу, не увязаны с бюджетной политикой. Без этого они остаются разрозненными документами, которые не формируют целостный комплекс мер государственной политики, обоснованный и обеспеченный с точки зрения финансирования.

12. Реформирование системы бюджетных учреждений, подведомственных проверенным федеральным органам исполнительной власти, до настоящего времени не позволило существенно оптимизировать расходы федерального бюджета на обеспечение их деятельности, а также не позволило полностью избежать формального подхода к внедрению новых механизмов оказания и финансового обеспечения услуг.

13. Программой определялось, что в части реализации решений по формированию комплексной федеральной контрактной системы уже на 2010-2011 годы первоочередными задачами должны стать обеспечение регламентации и структурирования всех стадий процесса государственных (муниципальных закупок), а именно – планирование закупок, размещение заказов и исполнение контрактов. Данные задачи в указанный период решены не были.

14. Анализ проведения федеральными органами государственной власти открытых электронных аукционов показал, что в 2011 году произошел их значительный количественный рост – почти в 2 раза по сравнению с 2010 годом. Положительная динамика сохранилась и в 2012 году.

15. На момент подготовки отчета не утвержден проект Концепции реформирования системы бюджетных платежей на период до 2017 года, направленный на обеспечение реформирования системы бюджетных платежей.

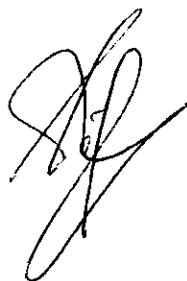
16. До сих пор остается проблемой организация межведомственного электронного документооборота федеральных государственных органов при использовании электронных форм заявлений, в частности, для оказания такой услуги, как государственная регистрация юридических лиц в электронном виде.

17. Счетная палата отмечает положительную динамику развития информационных систем управления государственными финансами, в то же время сроки реализации мероприятий выходят за пределы срока действия Программы.

Предложения:

Направить Отчет в Совет Федерации, Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации.

Заместитель Председателя



В.П.Горегляд