

СЧЕТНАЯ ПАЛАТА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

«6» апреля 2015 г.

№ ОМ-36/08-00

ОТЧЕТ

о результатах экспертно-аналитического мероприятия «Подготовка промежуточного сводного аналитического доклада по реализации Указа Президента Российской Федерации от 7 мая 2012 г. № 596 «О долгосрочной государственной экономической политике»»

(утвержден Коллегией Счетной палаты Российской Федерации
(протокол от 20 марта 2015 г. № 9К (1020), п.5)

1. Основание для проведения мероприятия: пункт 2.2.1.2 Плана работы Счетной палаты Российской Федерации на 2015 год (переходящее из Плана работы Счетной палаты Российской Федерации на 2014 год, пункт 2.2.1.1).

2. Предмет мероприятия: законодательные и иные нормативные правовые акты Российской Федерации, нормативные правовые акты федеральных органов исполнительной власти, принятые во исполнение Указа Президента Российской Федерации от 7 мая 2012 г. № 596 «О долгосрочной государственной экономической политике» (далее - Указ № 596); государственные программы Российской Федерации, отраслевые стратегии, Основные направления деятельности Правительства Российской Федерации на период до 2018 года; утвержденные планы федеральных органов государственной власти по реализации задач (либо включающие в себя отдельные позиции), установленных Указом № 596, а также отчеты об их исполнении; письма, доклады федеральных органов исполнительной власти, содержащие выводы, рекомендации, предложения по обеспечению достижения целевых показателей, предусмотренных пунктом 1 Указа № 596;

информация о мерах и результатах взаимодействия органов государственной власти субъектов Российской Федерации с федеральными органами государственной власти в целях реализации Указа № 596; распоряжения, документы, финансовая отчетность, иные документы и материалы федеральных органов исполнительной власти, отражающие операции со средствами федерального бюджета и внебюджетными источниками, направленными на реализацию в 2012 - 2014 годах задач, поставленных в Указе № 596 и поручениях Президента Российской Федерации и Правительства Российской Федерации по его реализации.

3. Цель мероприятия: оценить ход реализации федеральными органами исполнительной власти (далее – ФОИВ) и органами государственной власти субъектов Российской Федерации мер по выполнению поставленных Президентом Российской Федерации задач в области долгосрочной государственной экономической политики и достижению целевых показателей, установленных Указом № 596.

4. Объекты мероприятия: Министерство финансов Российской Федерации (по запросу); Министерство экономического развития Российской Федерации (по запросу); Министерство связи и массовых коммуникаций Российской Федерации (по запросу); Министерство промышленности и торговли Российской Федерации (по запросу); Федеральная служба государственной статистики (по запросу); Министерство образования и науки Российской Федерации (по запросу); Министерство транспорта Российской Федерации (по запросу); Министерство культуры Российской Федерации (по запросу); Министерство труда и социальной защиты Российской Федерации (по запросу); Министерство здравоохранения и социального развития Российской Федерации (по запросу); Федеральная служба по финансовому мониторингу (по запросу); Министерство обороны Российской Федерации (по запросу); Федеральная антимонопольная служба (по запросу); Министерство регионального развития Российской Федерации (по запросу); Министерство энергетики Российской Федерации, (по запросу); Министерство юстиции Российской Федерации (по запросу); Федеральная миграционная служба (по запросу); Федеральная таможенная служба (по запросу); Федеральная налоговая служба (по запросу); Министерство сельского хозяйства Российской Федерации (по запросу); Федеральное космическое агентство (по запросу); Органы государственной власти субъектов Российской Федерации (по запросу); Министерство Российской Федерации по развитию Дальнего Востока (по запросу).

5. Исследуемый период: 2012 - 2014 годы.

6. Сроки проведения мероприятия: декабрь 2013 года – март 2015 года.

7. Результаты мероприятия: из 23 поручений Указа № 596 восемь поручений исполнены в срок и сняты с контроля, 8 поручений выполнены с нарушением срока и сняты с контроля, доклады об исполнении 2 поручений находятся на рассмотрении в Администрации Президента Российской Федерации, 5 поручений не выполнены (сроки исполнения продлены на 2015 – 2016 годы).

Анализ отражения прогнозных значений по высокопроизводительным рабочим местам показал, что они отражены только в восьми государственных программах с совокупным целевым значением в количестве 1,5 млн. рабочих мест к 2020 году, что не позволяет достичь целевого показателя Указа № 596 – 25 млн. рабочих мест.

7.1. Своевременность подготовки нормативных правовых актов, других документов в соответствии с Указом № 596.

а) В области стратегического планирования социально-экономического развития Правительству Российской Федерации поручается:

7.1.1. Утвердить до 1 декабря 2012 г. Основные направления деятельности Правительства Российской Федерации на период до 2018 года и прогноз долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2030 года, обеспечивающие достижение целевых показателей, предусмотренных пунктом 1 настоящего Указа.

«Основные направления деятельности Правительства Российской Федерации на период до 2018 года» (далее – ОНДП-2018) внесены Минэкономразвития России в Правительство Российской Федерации 31 октября 2012 года и утверждены Председателем Правительства Российской Федерации Д.А.Медведевым 31 января 2013 года (№ 404п-П13) с нарушением установленного срока на два месяца.

Несмотря на то, что ОНДП-2018 направлены на реализацию положений указов Президента Российской Федерации от 7 мая 2012 г. № 596 – № 606, в их содержание включены только 4 из 5 показателей Указа № 596 (отсутствует показатель по выпуску продукции высокотехнологичных и наукоемких отраслей экономики).

«Прогноз долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2030 года» (далее – Прогноз-2030) представлен Минэкономразвития России в Правительство Российской Федерации 31 октября 2012 года, одобрен Председателем Правительства Российской Федерации Д.А.Медведевым 23 марта 2013 года (№ ДМ-П13-1795). Таким образом, поручение выполнено с опозданием на три месяца.

Необходимо отметить, что в Прогнозе-2030 целевые показатели Указа № 596 достигаются только при реализации форсированного сценария, однако Правительство Российской Федерации не представило информации, подтверждающей, что именно этот сценарий реализуется в настоящее время. Кроме того, в условиях текущей социально-экономической ситуации реализация форсированного сценария не представляется возможной.

Поручение снято с контроля Контрольным управлением Президента Российской Федерации 23 апреля 2013 года.

7.1.2. Подготовить и внести до 1 октября 2012 года в Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации проект федерального закона о государственном стратегическом планировании, предусматривающий координацию стратегического управления и мер бюджетной политики.

Проект федерального закона № 143912-6 «О государственном стратегическом планировании» внесен в Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации 1 октября 2012 года. Таким образом, поручение было выполнено в установленный срок.

Федеральный закон № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации» принят 28 июня 2014 года. Его обсуждение и доработка длились более 20 месяцев.

Решением Контрольного управления Президента Российской Федерации поручение снято с контроля 22 ноября 2012 года.

7.1.3. Утвердить до 31 декабря 2012 года основные государственные программы Российской Федерации, в том числе такие, как «Развитие здравоохранения», «Развитие образования», «Культура России», «Социальная поддержка граждан», «Развитие науки и технологий» и «Развитие транспортной системы».

Распоряжением Правительства Российской Федерации от 11 ноября 2010 г. № 1950-р утвержден перечень государственных программ Российской Федерации. По итогам 2012 года актами Правительства Российской Федерации

утверждена 21 государственная программа Российской Федерации (далее – госпрограмма), в том числе 18 приоритетных, включая «Развитие здравоохранения», «Развитие образования», «Культура России», «Социальная поддержка граждан», «Развитие науки и технологий» и «Развитие транспортной системы».

После доработки в апреле 2014 года соответствующими постановлениями Правительства Российской Федерации были утверждены новые редакции 39 госпрограмм.

Вместе с тем по результатам проведенной Счетной палатой Российской Федерации экспертизы госпрограмм выявлено, что утвержденные госпрограммы не в полной мере соответствуют стратегическим документам, определяющим цели государственной политики в сфере социально-экономического развития и безопасности.

Решением Контрольного управления Президента Российской Федерации поручение снято с контроля 21 февраля 2013 года.

б) В области совершенствования бюджетной, налоговой политики, повышения эффективности бюджетных расходов и государственных закупок Правительству Российской Федерации поручается:

7.1.4. Подготовить и внести до 1 октября 2012 года в Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации проект федерального закона, предусматривающий определение механизма использования нефтегазовых доходов федерального бюджета, а также формирования, использования и управления средствами Резервного фонда и Фонда национального благосостояния.

Проект федерального закона № 102334-6, содержащий положения и нормы об использовании нефтегазовых доходов федерального бюджета, формировании и использовании средств Резервного фонда и Фонда национального благосостояния, внесен в Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации 29 июня 2012 года.

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» принят 25 декабря 2012 года.

Решением Контрольного управления Президента Российской Федерации поручение снято с контроля 8 ноября 2012 года.

7.1.5. Реализовать до 1 ноября 2012 года мероприятия по упрощению бухгалтерской (финансовой) отчетности для отдельных категорий субъектов экономической деятельности.

Во исполнение поручения в 2012 году реализованы следующие мероприятия:

отменена обязанность для индивидуальных предпринимателей, нотариусов, занимающихся частной практикой, адвокатов, учредивших адвокатский кабинет, представлять в налоговый орган по месту нахождения квартальную бухгалтерскую отчетность;

введены упрощенные формы бухгалтерского баланса и отчета о прибылях и убытках для субъектов малого предпринимательства;

освобождены от ряда требований по ведению бухгалтерского учета и составлению бухгалтерской отчетности социально ориентированные некоммерческие организации;

отменены правила составления сводной бухгалтерской отчетности (консолидированной финансовой отчетности), отличные от предусмотренных международными стандартами финансовой отчетности;

установлено право микропредприятий и социально ориентированных некоммерческих организаций предусматривать в принимаемой ими учетной политике ведение бухгалтерского учета по простой системе (без применения двойной записи); введены нормы в части освобождения индивидуальных предпринимателей от ведения бухгалтерского учета вне зависимости от применяемых ими специальных налоговых режимов.

Кроме того, внесены изменения в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях, предусматривающие освобождение от ответственности за нарушение правил ведения бухгалтерского учета и представления бухгалтерской отчетности в случае самостоятельного исправления ошибки в бухгалтерской отчетности в установленном порядке.

Решением Контрольного управления Президента Российской Федерации поручение снято с контроля 22 ноября 2012 года.

7.1.6. Представить в установленном порядке до 1 июня 2012 года доклад о реализации мер по обеспечению обязательного предварительного публичного обсуждения размещаемых заказов на поставки товаров (выполнение работ, оказание услуг) для государственных и муниципальных нужд на сумму свыше 1 млрд. рублей, включая формирование начальной цены контрактов.

Минэкономразвития России 23 мая 2012 года представило в Правительство Российской Федерации доклад о предварительном публичном обсуждении крупных закупок товаров, работ, услуг для государственных и муниципальных нужд, включая особенности формирования начальной цены контрактов (исх. № 9964-АБ/Д28и от 23 мая 2012 года).

В связи с принятием Федерального закона от 5 апреля 2013 г. № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» с 1 января 2014 года общественное обсуждение закупок с начальной (максимальной) ценой контракта свыше 1 млрд. рублей стало обязательным для всех заказчиков, а осуществление указанных закупок без общественного обсуждения влечет за собой риски признания заключенных контрактов недействительными. Приказом Минэкономразвития России от 10 октября 2013 г. № 578 утвержден «Порядок обязательного общественного обсуждения закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд в случае, если начальная (максимальная) цена контракта либо цена контракта, заключаемого с единственным поставщиком (подрядчиком, исполнителем), превышает один миллиард рублей».

По данным Минэкономразвития России, в период 2012 - 2014 годов на сайте zakurki.gov.ru была размещена информация о проведении процедуры общественного обсуждения в отношении почти 1000 закупок свыше 1 млрд.

рублей с суммарной начальной (максимальной) ценой контрактов около 5 трлн. рублей. Из них на 2014 год приходится более 40 %, а по суммарной начальной (максимальной) цене контрактов – более 60 %.

За период 2012 - 2014 годов более 40 крупных закупок были отменены заказчиками после получения замечаний в ходе общественного обсуждения.

В 2014 году более 50 % закупок, отмененных по результатам общественных обсуждений, приходились на подведомственные учреждения Федерального дорожного агентства (6 закупок на общую сумму 18,7 млрд. рублей) и Министерство финансов Московской области (7 закупок на сумму 12,1 млрд. рублей).

Наиболее распространенными нарушениями, на которые указывалось в рамках общественного обсуждения крупных закупок, являлись: некомплектность документации о торгах; необоснованность начальных (максимальных) цен контрактов; необоснованные требования к участникам закупок о предоставлении лицензий и иных разрешительных документов; нереалистичные условия исполнения контракта.

Таким образом, механизм предварительного общественного обсуждения государственных закупок с начальной ценой контракта на сумму свыше 1 млрд. рублей запущен и его применение способствовало повышению прозрачности крупных закупок.

Решением Контрольного управления Президента Российской Федерации поручение снято с контроля 22 ноября 2012 года.

7.1.7. Обеспечить до конца декабря 2012 года реализацию мер, направленных на повышение прозрачности финансовой деятельности хозяйственных обществ, включая противодействие уклонению от налогообложения в Российской Федерации с помощью офшорных компаний и фирм-однодневок.

Комплекс мер по деофшоризации экономики предусмотрен в ОНДП - 2018. Кроме того, в рамках проводимой работы принят Федеральный закон от 28 июня 2013 г. № 134-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части противодействия незаконным финансовым операциям», определивший понятие бенефициарного владельца, обязующий указывать бенефициарных владельцев компаний, а также предусматривающий обязанность организаций, осуществляющих операции с денежными средствами или иным имуществом, предпринимать меры по идентификации бенефициарных владельцев, а клиентам предоставлять организациям информацию о своих выгодоприобретателях и бенефициарных владельцах.

Также Федеральным законом от 4 ноября 2014 г. № 325-ФЗ ратифицирована Конвенция о взаимной административной помощи по налоговым делам от 25 января 1988 года подписанная от имени Российской Федерации в г. Канны 3 ноября 2011 года (далее – Конвенция). Положениями Конвенции предусмотрена возможность обмена налоговой информацией, проведение совместных налоговых проверок со странами - участницами

Конвенции, а также оказание взаимной помощи по взиманию налогов на территориях стран - участниц.

С целью внедрения в российское законодательство современных институтов налогового права, которые существуют во многих странах, и с учетом решений «Группы двадцати» по противодействию размыванию налоговой базы и выводу прибыли из-под налогообложения принят Федеральный закон от 24 ноября 2014 г. № 376-ФЗ «О внесении изменений в части первую и вторую Налогового кодекса Российской Федерации (в части налогообложения прибыли контролируемых иностранных компаний и доходов иностранных организаций)».

Срок выполнения поручения продлен до 15 ноября 2014 года. Доклад о выполнении поручения представлен в установленный срок и находится на рассмотрении в Администрации Президента Российской Федерации.

в) В области приватизации и совершенствования управления государственным имуществом Правительству Российской Федерации поручается:

7.1.8. Внести до 1 ноября 2012 года изменения в прогнозный план (программу) приватизации федерального имущества и основные направления приватизации федерального имущества на 2011 - 2013 годы и утвердить прогнозный план (программу) приватизации федерального имущества и основные направления приватизации федерального имущества на 2014 - 2016 годы, предусмотрев завершение до 2016 года выхода государства из капитала компаний «несырьевого сектора», не относящихся к субъектам естественных монополий и организациям оборонного комплекса.

Распоряжением Правительства Российской Федерации от 20 июня 2012 г. № 1035-р внесены изменения в прогнозный план (программу) приватизации федерального имущества и основные направления приватизации федерального имущества на 2011-2013 годы. Распоряжением Правительства Российской Федерации от 1 июля 2013 г. № 1111-р утверждены «Прогнозный план (программа) приватизации федерального имущества и основные направления приватизации федерального имущества на 2014 – 2016 годы».

Анализ реализации прогнозного плана (программы) за 2011 – 2013 годы, показал, что в части приватизации пакетов акций план выполнен только на 55,2 % (приватизировано 815 пакетов акций); в части приватизации имущества казны Российской Федерации – на 71,1 % (522 объекта), в части преобразования ФГУП в акционерные общества – на 61,1 % (преобразовано 182 ФГУП).

В рамках реализации программы приватизации на 2014 - 2016 годы в 2014 году осуществлена продажа пакетов акций 106 обществ (10,8 % от запланированного объема) на сумму 8,05 млрд. рублей; проданы 11 объектов имущества казны Российской Федерации (3,7 %) на сумму 0,47 млрд. рублей. Также приняты решения о преобразовании в акционерные общества 33 ФГУП (2,1 %).

Кроме того, в 2014 году завершены 2 сделки по продаже находящихся в федеральной собственности акций крупнейших акционерных обществ на общую сумму 21 млрд. рублей, в том числе: 13,76 % пакета акций ОАО «Интер

РАО ЕЭС» (сумма сделки – 18,8 млрд. рублей); 100 % акций ОАО «Архангельский траловый флот» (сумма сделки – 2,2 млрд. рублей).

Объем поступлений в федеральный бюджет в 2014 году средств от продажи акций и иных форм участия в капитале, находящихся в федеральной собственности, составил 29,7 млрд. рублей или 114,3 % к плановым значениям (26,0 млрд. рублей) и 15,1 % от первоначально установленных значений (196,8 млрд. рублей). При этом Счетной палатой по результатам проведенного контрольного мероприятия в Росимуществе по проверке и анализу обоснованности показателей проекта федерального бюджета на 2015 год и на плановый период 2016 – 2017 годов (от 1 октября 2014 г. № ЗАМ-6/14-02) установлено, что в общем объеме поступления средств от продажи акций в 2014 году более 6,2 млрд. рублей составили поступления от сделок 2013 года по плану приватизации федерального имущества на 2011 – 2013 годы.

Анализ динамики поступлений средств от продажи акций и иных форм участия в капитале, находящихся в федеральной собственности, показал, что в 2012 – 2014 годах наблюдается очевидная тенденция снижения объема поступлений в федеральный бюджет средств от продажи акций и иных форм участия в капитале, находящихся в федеральной собственности, являющихся одним из источников внутреннего финансирования дефицита федерального бюджета. В 2014 году по сравнению с 2013 годом объем указанных поступлений сократился на 11,9 млрд. рублей (28,6 %), с 2012 годом – на 14,1 млрд. рублей (32,2 %).

С учетом негативного влияния введенных в отношении Российской Федерации секторальных и финансовых санкций представляется маловероятным достижение предусмотренных Федеральным законом от 1 декабря 2014 г. № 384-ФЗ «О федеральном бюджете на 2015 год и на плановый период 2016 и 2017 годов» прогнозных показателей по поступлению средств от продажи акций на 2015 и 2016 годы (158,5 млрд. рублей и 99,9 млрд. рублей соответственно). В этой связи существуют риски невыполнения Указа № 596 в части завершения до 2016 года выхода государства из капитала компаний «несырьевого сектора», не относящихся к субъектам естественных монополий и организациям оборонного комплекса.

Данное поручение Указа № 596 исполнено частично. В соответствии с решением Контрольного управления Президента Российской Федерации срок исполнения поручения продлен до 31 января 2016 года с ежегодным представлением в Правительство Российской Федерации проектов докладов Президенту Российской Федерации.

7.1.9. Обеспечить до 1 ноября 2012 года внесение в нормативные правовые акты изменений, направленных на ограничение приобретения компаниями с государственным участием, в которых Российская Федерация владеет более 50 процентами акций, государственными унитарными предприятиями, а также организациями, контролируемые этими компаниями и предприятиями, акций и долей хозяйственных обществ.

Во исполнение указанного поручения принято постановление Правительства Российской Федерации от 1 ноября 2012 г. № 1127 «О внесении изменений в некоторые постановления Правительства Российской Федерации».

Минэкономразвития России по итогам обобщения полученной от федеральных органов исполнительной власти информации о результатах исполнения указанного постановления в установленные сроки представило в Правительство Российской Федерации соответствующий доклад.

Решением Контрольного управления Президента Российской Федерации данное поручение снято с контроля 22 ноября 2012 года.

7.1.10. Обеспечить до 1 декабря 2012 года разработку и реализацию компаниями с государственным участием, в которых Российская Федерация владеет более 50 процентами акций, программ отчуждения непрофильных активов.

Решением рабочей группы Комиссии при Президенте Российской Федерации по мониторингу достижения целевых показателей социально-экономического развития Российской Федерации, определенных Президентом Российской Федерации (далее – рабочая группа Комиссии при Президенте Российской Федерации) от 19 декабря 2012 года поручение в части разработки программ отчуждения непрофильных активов признано исполненным, а в части реализации разработанных программ оставлено на контроле.

Вместе с тем до настоящего времени в двух обществах (из 48 акционерных обществ, включенных в специальный перечень, утвержденный распоряжением Правительства Российской Федерации от 23.01.2003 г. № 91-р¹) программы реализации непрофильных активов находятся в стадии разработки (ОАО «Объединенная судостроительная корпорация», г. Санкт-Петербург и ОАО «Трансинжстрой», г. Москва).

По информации Контрольного управления Президента Российской Федерации с 2012 года по июль 2014 года было запланировано к реализации 6 354 актива балансовой стоимостью около 111 млрд. рублей² при этом фактически из них реализовано 4 840 (76,1 %) на сумму около 47 млрд. рублей (42,3 %)³.

В рамках реализации программ отчуждения непрофильных активов акционерными обществами проводятся мероприятия, направленные на достижение оптимального состава и структуры их активов в целях повышения эффективности управления, обеспечения более высоких результатов финансово-хозяйственной деятельности, в том числе путем минимизации затрат на содержание имущества, не задействованного в основной деятельности обществ, и направления доходов, полученных от реализации непрофильных активов, на их развитие.

Исполнение поручения оценивалось на основе количественных показателей (число обществ, разработавших программы отчуждения

¹ Распоряжение Правительства Российской Федерации о перечне открытых акционерных обществ, в отношении которых определение позиции акционера – Российской Федерации осуществляется Правительством Российской Федерации, Председателем Правительства Российской Федерации или по его поручению Заместителем Председателя Правительства Российской Федерации.

² Письмо Контрольного управления Президента Российской Федерации от 4 февраля 2015 года № А8-1007-2, ДСП.

³ По данным Росимущества фактически за 2012 - 2014 годы реализовано 5008 активов на сумму около 47 млрд. рублей (по состоянию на 12.01.2015 года, письмо от 28.01.2015 г. № ВГ-02/2791).

непрофильных активов; количество и балансовая стоимость объектов, подлежащих реализации; количество и стоимость реализованных объектов). Представляется целесообразным оценивать полученный эффект от реализации компаниями с государственным участием программ отчуждения непрофильных активов с точки зрения влияния на динамику показателей финансово-хозяйственной деятельности.

Срок исполнения поручения в части мониторинга реализации программ отчуждения непрофильных активов продлен до 23 апреля 2015 года.

7.1.11. Обеспечить до 1 марта 2013 года проведение анализа эффективности работы «консолидированных» государством компаний, включая открытое акционерное общество «Объединенная авиастроительная корпорация», открытое акционерное общество «Объединенная судостроительная корпорация» и Государственную корпорацию по содействию разработке, производству и экспорту высокотехнологичной промышленной продукции «Ростехнологии», в целях подготовки предложений по совершенствованию их управления, обеспечения согласованности стратегий их развития с государственными программами развития соответствующих секторов экономики, завоевания передовых позиций в отдельных сегментах мировых рынков авиационной, судостроительной, информационно-коммуникационной и космической техники.

Итоги анализа эффективности работы названных компаний, включая проект доклада Президенту Российской Федерации с предложениями по совершенствованию управления ими, представлены Минпромторгом России в Правительство Российской Федерации 31 января 2013 года (доработанные материалы внесены в Правительство Российской Федерации 22 февраля 2013 года).

Минпромторгом России проведен анализ 19 компаний, по результатам которого 6 компаний признаны эффективными, 8 - имеющими среднюю эффективность, а 5 - неэффективными, в том числе ОАО «Объединенная авиастроительная корпорация» и ОАО «Объединенная судостроительная корпорация». В целом отмечается, что наряду со значительным ростом объемов государственного оборонного заказа выпуск гражданской продукции «консолидированными» компаниями существенно сокращается.

Для большинства проанализированных компаний выпуск гражданской продукции не оказывает существенного влияния на объемы выручки, что является негативной тенденцией и должно стимулировать к принятию Правительством Российской Федерации действенных мер по наращиванию доли указанных компаний на отечественном и мировом рынках в части выпуска конкурентоспособной гражданской продукции.

Анализ, произведенный Минпромторгом России в отношении государственной корпорации «Ростехнологии» (далее – Корпорация), по схеме, аналогичной для вышеназванных холдингов, свидетельствует о динамичном развитии Корпорации. Разработка стратегий развития формирующихся холдинговых компаний Корпорации в целом завершена.

Срок предоставления очередного доклада по данному поручению – до 1 июля 2015 года.

з) В области улучшения условий ведения предпринимательской деятельности Правительству Российской Федерации поручается:

7.1.12. Обеспечить до 1 января 2015 года существенное сокращение сроков прохождения процедур субъектами предпринимательской деятельности и стоимости этих процедур в следующих сферах государственного регулирования: строительство, подключение к сетям, меры налогового стимулирования и налоговое администрирование, таможенное администрирование, в том числе при реализации дорожных карт по совершенствованию делового климата, разработанных в рамках национальной предпринимательской инициативы по улучшению инвестиционного климата в Российской Федерации.

Данное поручение подробно рассмотрено в п. 7.2.5 отчета.

В настоящее время доклад по итогам исполнения поручения находится на рассмотрении в Администрации Президента Российской Федерации.

7.1.13. Представить в установленном порядке до 1 сентября 2012 года проект указа Президента Российской Федерации, предусматривающий внедрение системы оценки эффективности деятельности руководителей федеральных органов исполнительной власти и высших должностных лиц (руководителей высших исполнительных органов государственной власти) субъектов Российской Федерации на основе качественных и количественных показателей улучшения инвестиционного климата.

Проект указа Президента Российской Федерации представлен Минэкономразвития России в Правительство Российской Федерации 26 августа 2012 года.

Направления для оценки эффективности деятельности руководителей федеральных органов исполнительной власти и глав субъектов Российской Федерации утверждены Указом Президента Российской Федерации от 10 сентября 2012 года № 1276 «Об оценке эффективности деятельности руководителей федеральных органов исполнительной власти и высших должностных лиц (руководителей высших исполнительных органов государственной власти) субъектов Российской Федерации по созданию благоприятных условий ведения предпринимательской деятельности».

Распоряжением Правительства Российской Федерации от 15 ноября 2012 г. № 2096-р⁴ утверждены перечни показателей для оценки эффективности деятельности руководителей федеральных органов исполнительной власти и высших должностных лиц (руководителей высших исполнительных органов государственной власти) субъектов Российской Федерации по созданию благоприятных условий ведения предпринимательской деятельности (до 2018 года) (далее – оценка эффективности деятельности), а распоряжением Правительства Российской Федерации от 27 декабря 2012 г. № 2550-р⁵ – методики определения целевых значений указанных показателей. Кроме того, приказом Росстата от 21 февраля 2013 г. № 70 были утверждены методики расчета показателей оценки эффективности деятельности⁶.

⁴ Документ утратил силу с 10 апреля 2014 года в связи с изданием Распоряжения Правительства Российской Федерации от 10.04.2014 г. № 570-Р, которым утверждены новые перечни показателей оценки эффективности.

⁵ Документ утратил силу с 10 апреля 2014 года в связи с изданием Распоряжения Правительства Российской Федерации от 10.04.2014 г. № 570-Р, которым также утверждены новые методики.

⁶ Приказ Росстата от 21 февраля 2013 г. № 70 «Об утверждении методик расчета показателей оценки эффективности деятельности руководителей федеральных органов исполнительной власти и высших должностных лиц (руководителей высших исполнительных органов государственной власти) субъектов Российской Федерации по созданию благоприятных условий ведения предпринимательской деятельности».

Решением Контрольного управления Президента Российской Федерации поручение снято с контроля 23 октября 2012 года.

7.1.14. Утвердить до 1 декабря 2012 года комплекс мер, направленных на подготовку и переподготовку управленческих кадров в социальной сфере, технических специалистов и инженеров, привлечение иностранных высококвалифицированных специалистов.

Комплекс мер утвержден Председателем Правительства Российской Федерации 4 декабря 2012 г. (№ 6697п-П8).

Решением Контрольного управления Президента Российской Федерации поручение снято с контроля 19 января 2013 года.

7.1.15. Создать до 1 декабря 2012 года институт уполномоченного по защите прав предпринимателей, осуществляющего деятельность на федеральном и региональном уровнях.

С нарушением срока более чем на 5 месяцев принят Федеральный закон от 7 мая 2013 г. № 78-ФЗ «Об уполномоченных по защите прав предпринимателей в Российской Федерации», определяющий правовое положение, основные задачи и компетенцию Уполномоченного при Президенте Российской Федерации по защите прав предпринимателей, а также уполномоченных по защите прав предпринимателей в субъектах Российской Федерации.

На начало 2015 года институт уполномоченных по защите прав предпринимателей создан и действует во всех субъектах Российской Федерации. По информации Минэкономразвития России для введения в субъектах Российской Федерации должности регионального бизнес-омбудсмана препятствий и ограничений в действующем законодательстве не имеется.

Исполнение поручения рассмотрено рабочей группой Комиссии при Президенте Российской Федерации 28 января 2015 года и решением Контрольного управления Президента Российской Федерации снято с контроля.

7.1.16. Обеспечить организацию начиная с 2013 года обязательного публичного технологического и ценового аудита всех крупных инвестиционных проектов с государственным участием.

Постановлением Правительства Российской Федерации от 30 апреля 2013 г. № 382 утверждено «Положение о проведении публичного технологического и ценового аудита крупных инвестиционных проектов с государственным участием», вступившее в силу с 1 января 2014 года. Таким образом поручение выполнено с нарушением срока, определенного Указом № 596.

В сфере транспорта технологический и ценовой аудит (далее – ТЦА) проведен в 2014 году в отношении ряда крупных инвестиционных проектов с государственным участием, в том числе «строительство аэропортового комплекса «Южный» (г. Ростов-на-Дону)»; «модернизация железнодорожной инфраструктуры Байкало-Амурской и Транссибирской железнодорожных магистралей»; отдельных этапов строительства Центральной кольцевой автомобильной дороги (Московская область). Вместе с этим в 2014 году не проведен ТЦА в отношении таких крупных инвестиционных проектов, как

«Реконструкция и модернизация международного аэропорта Курумоч (г. Самара)» и «Строительство объектов морского порта в районе пос. Сабетта на полуострове Ямал, включая создание судоходного подходного канала на Обской губе».

На территории Дальнего Востока в 2014 году проведен ТЦА по каждому из 4 приоритетных объектов электроэнергетики. ТЦА проведен также в части строительства 4 крупных объектов сферы здравоохранения, Минспортом России проведен технологический аудит 5 инвестиционных проектов по строительству стадионов.

Очередной доклад по данному поручению будет рассмотрен до 10 апреля 2015 года.

7.1.17. Обеспечить до 1 ноября 2012 года создание механизма предоставления государственных гарантий при осуществлении инвестиционных проектов на территории Российской Федерации, ориентированных в первую очередь на субъектов среднего предпринимательства, действующих в сфере, не связанной с добычей и переработкой полезных ископаемых.

Механизм государственной гарантийной поддержки субъектов среднего предпринимательства, предусматривающий предоставление государственной гарантии, выданной в обеспечение обязательств Внешэкономбанка по банковской гарантии, предоставленной в обеспечение обязательств его дочернего акционерного общества ОАО «МСП Банк», регламентирован постановлением Правительства Российской Федерации от 28 декабря 2012 г. № 1451⁷, принятым с нарушением срока, определенного Указом № 596, на два месяца.

По состоянию на 1 января 2015 года в рамках механизма государственной гарантийной поддержки банковские гарантии предоставлены 21 субъекту среднего предпринимательства на общую сумму 2124,67 млн. рублей (5,3 % от потенциально возможного объема в 40,0 млрд. рублей).

Таким образом, механизм государственной гарантийной поддержки субъектов среднего предпринимательства, действующих в сфере, не связанной с добычей и переработкой полезных ископаемых, функционирует неэффективно. Предложения Счетной палаты в части нецелесообразности дальнейшего использования рассматриваемого гарантийного механизма находятся на обсуждении в Правительстве Российской Федерации.

В мае 2014 года создано ОАО «Небанковская депозитно-кредитная организация «Агентство кредитных гарантий» (далее – Агентство) с уставным капиталом 50,0 млрд. рублей. По оперативным данным, по состоянию на 1 января 2015 года Агентством было выдано 212 гарантий субъектам малого и

⁷ «Об утверждении правил предоставления государственной гарантии Российской Федерации по банковской гарантии государственной корпорации «Банк развития и внешнеэкономической деятельности (Внешэкономбанк)», выданной в обеспечение исполнения обязательств дочернего общества государственной корпорации «Банк развития и внешнеэкономической деятельности (Внешэкономбанк)» по банковским гарантиям, предоставляемым в обеспечение исполнения обязательств российских организаций, являющихся субъектами среднего предпринимательства, по кредитам, привлекаемым на осуществление (реализацию) инвестиционных проектов».

среднего предпринимательства в объеме 1,4 млрд. рублей (или 2,8 % от потенциально возможного объема).

Срок очередного доклада на заседании Комиссии при Президенте Российской Федерации установлен до 15 мая 2015 года.

7.1.18. Обеспечить до 1 декабря 2012 года создание механизма привлечения иностранных организаций, обладающих современными технологиями и управленческими компетенциями, к участию в конкурсах и аукционах на строительство автомобильных дорог федерального и регионального значения.

В рамках реализации поручения внесены изменения в Земельный и Градостроительные кодексы Российской Федерации (Федеральный закон от 23 июля 2013 г. № 247-ФЗ «О внесении изменений в статью 70.1 Земельного кодекса Российской Федерации и Градостроительный кодекс Российской Федерации»); утверждены постановления Правительства Российской Федерации:

от 22 апреля 2013 г. № 360 «О внесении изменений в постановление Правительства Российской Федерации от 16 февраля 2008 г. № 87»;

от 27 апреля 2013 г. № 377 «О внесении изменения в Положение об организации и проведении государственной экспертизы проектной документации и результатов инженерных изысканий»;

от 3 июня 2013 г. № 470 «О внесении изменений в некоторые акты Правительства Российской Федерации».

В системе критериев оценки конкурсных заявок на участие в закупках ГК «Автодор» предусмотрено получение наивысшего балла участниками, в том числе иностранными организациями с управленческими компетенциями.

Таким образом, предусмотренный Указом № 596 механизм разработан.

Вместе с тем в рамках проектов, реализуемых ГК «Автодор» и Росавтодором, в настоящее время иностранные организации, обладающие современными технологиями и управленческими компетенциями, не осуществляют строительство автомобильных дорог.

По информации Минтранса России, создание дополнительных механизмов по привлечению иностранных организаций не требуется.

Решением Контрольного управления Президента Российской Федерации поручение снято с контроля 10 сентября 2013 года.

7.1.19. Обеспечить до 1 декабря 2012 года внесение изменений в законодательство Российской Федерации в целях исключения возможности решения хозяйственного спора посредством уголовного преследования, в том числе путем уточнения подведомственности судов общей юрисдикции и арбитражных судов по экономическим делам.

Во исполнение поручения приняты:

Федеральный закон от 29 ноября 2012 г. № 207-ФЗ «О внесении изменений в Уголовный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации»;

Федеральный закон от 30 декабря 2012 г. № 317-ФЗ «О внесении изменений в статьи 29 и 194 Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации».

Решением Контрольного управления Президента Российской Федерации поручение снято с контроля 21 февраля 2013 года.

7.1.20. Представить в установленном порядке до 1 октября 2012 года предложения, направленные на обеспечение реализации принципа независимости и объективности при вынесении судебных решений.

Предложения, направленные на обеспечение принципа независимости и объективности при вынесении судебных решений, реализованы в федеральных законах от 2 июля 2013 г. № 166-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» и от 2 июля 2013 г. № 179-ФЗ «О внесении изменений в Закон Российской Федерации «О статусе судей в Российской Федерации», принятых на основе законопроектов, разработанных Минюстом России при участии заинтересованных государственных органов.

При этом следует отметить, что пункт 2 перечня поручений Президента Российской Федерации от 3 февраля 2013 г. № Пр-267 в части принятия Федерального закона «О судебной-экспертной деятельности в Российской Федерации» не исполнен.

Решением Контрольного управления Президента Российской Федерации поручение снято с контроля 22 ноября 2012 года

д) В области модернизации и инновационного развития экономики Правительству Российской Федерации поручается:

7.1.21. Предусмотреть до 1 июля 2013 года в составе разрабатываемых государственных программ Российской Федерации мероприятия по развитию национальной инновационной системы в соответствии со Стратегией инновационного развития Российской Федерации на период до 2020 года, а также формирование системы технологического прогнозирования, ориентированной на обеспечение перспективных потребностей обрабатывающего сектора экономики, с учетом развития ключевых производственных технологий.

Ряд госпрограмм до настоящего времени не приведен в соответствие со Стратегией инновационного развития Российской Федерации на период до 2020 года (далее – Стратегия - 2020)⁸. В частности, следует отметить несогласованность значения показателя «доля организаций, осуществляющих технологические инновации, в общем числе организаций» в ГП-15⁹, где плановое значение на 2016 год равняется 11,7 % (при 15 % в Стратегии - 2020). Плановое значение на 2020 г. в соответствии с ГП-15 – 13 % (при 25 % в Стратегии - 2020).

Отсутствуют мероприятия по развитию инновационной системы в соответствии со Стратегией-2020 в ГП-23. Данный факт объясняется Минкомсвязью России решением Правительства Российской Федерации о нецелесообразности включения в ГП-23 подпрограммы «Развитие отрасли информационных технологий».

При этом в соответствии со Стратегией - 2020 основными ФОИВ, ответственными за координацию инновационного развития Российской Федерации, являются Минэкономразвития России, Минобрнауки России и Минкомсвязь России.

⁸Распоряжение Правительства Российской Федерации от 8 декабря 2011 г. № 2227-р.

⁹ Полные наименования всех упомянутых госпрограмм приведены в Приложении к отчету.

В целях координации деятельности заинтересованных ФОИВ по формированию системы технологического прогнозирования и обеспечению ее функционирования в 2012 году была образована Межведомственная комиссия по технологическому развитию президиума Совета при Президенте Российской Федерации по модернизации экономики и инновационному развитию России (далее – МВК)¹⁰. На заседании МВК 17 декабря 2013 года был одобрен Прогноз научно-технологического развития Российской Федерации на период до 2030 года (утвержден 3 января 2014 года)¹¹.

Минэкономразвития России проинформировало¹², что нормы, обеспечивающие учет результатов технологического прогнозирования в рамках разработки документов стратегического планирования предусмотрены в Федеральном законе № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации» (ст.3 Главы 1, ст.22 Главы 6).

По решению Контрольного управления Президента Российской Федерации поручение снято с контроля.

7.1.22. Утвердить до 1 января 2013 года государственные программы Российской Федерации, включая такие как «Развитие промышленности и повышение ее конкурентоспособности», «Развитие авиационной промышленности», «Космическая деятельность России», «Развитие фармацевтической и медицинской промышленности», «Развитие судостроения», «Развитие электронной и радиоэлектронной промышленности», а также Государственную программу развития сельского хозяйства и регулирования рынков сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия и при необходимости осуществить корректировку стратегий, направленных на модернизацию и развитие ведущих секторов экономики, предусмотрев увязку указанных программ и отраслевых стратегий с формируемыми приоритетными технологическими платформами и пилотными проектами инновационных территориальных кластеров.

Государственные программы Российской Федерации «Развитие промышленности и повышение ее конкурентоспособности», «Развитие авиационной промышленности на 2013 – 2025 годы», «Развитие фармацевтической и медицинской промышленности на 2013 - 2020 годы», «Развитие сельского хозяйства и регулирование рынков сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия на 2013 - 2020 годы» утверждены в установленный срок. Более подробная информация по срокам утверждения госпрограмм и увязке госпрограмм и отраслевых стратегий с Указом № 596 представлена в п. 7.1.3.

Выборочный анализ показал, что отдельные госпрограммы (ГП-16, ГП-17, ГП-20, ГП-23) не увязаны с технологическими платформами и инновационными территориальными кластерами.

Решением Контрольного управления Президента Российской Федерации поручение снято с контроля.

7.1.23. Представить в установленном порядке до 1 июля 2012 года предложения по ускорению социально-экономического развития Сибири и Дальнего Востока, предусматривающие обеспечение транспортных связей труднодоступных территорий.

¹⁰ Протокол заседания президиума Совета при Президенте Российской Федерации по модернизации экономики и инновационному развитию России от 20 ноября 2012 г. №1.

¹¹ Утвержден Председателем Правительства Российской Федерации 3 января 2014 г. № ДМ-П8-5.

¹² Письмо от 20.01.2015 г. № 705-НП/Д22н.

На обеспечение транспортных связей труднодоступных территорий направлена госпрограмма «Развитие транспортной системы», утверждена распоряжением Правительства Российской Федерации от 28 декабря 2012 г. № 2600-р (новая редакция утверждена Постановлением Правительства Российской Федерации от 15 апреля 2014 г. № 319 «Об утверждении государственной программы Российской Федерации «Развитие транспортной системы»).

Во исполнение поручения распоряжением Правительства Российской Федерации от 29 марта 2013 г. № 466-р утверждена государственная программа Российской Федерации «Социально-экономическое развитие Дальнего Востока и Байкальского региона» (новая редакция утверждена постановлением Правительства Российской Федерации от 15 апреля 2014 г. № 308 «Об утверждении государственной программы Российской Федерации «Социально-экономическое развитие Дальнего Востока и Байкальского региона»).

В состав ГП-34 включены две федеральные целевые программы (далее – ФЦП): «Экономическое и социальное развитие Дальнего Востока и Байкальского региона на период до 2018 года» и «Социально-экономическое развитие Курильских островов (Сахалинская область) на 2007 – 2015 годы» (реализация данной ФЦП завершается в 2015 году). Распоряжением Правительства Российской Федерации от 17 декабря 2014 г. № 2572-р утверждена Концепция ФЦП «Социально-экономическое развитие Курильских островов (Сахалинская область) на 2016 - 2025 годы» и дано поручение Минвостокразвития России обеспечить разработку проекта Программы и внесение его в Правительство Российской Федерации).

Постановлением Правительства Российской Федерации от 16 октября 2014 г. № 1055 утверждена «Методика отбора инвестиционных проектов, планируемых к реализации на территориях Дальнего Востока и Байкальского региона».

Поручение рассмотрено рабочей группой Комиссии при Президенте Российской Федерации 20 мая 2014 года. Решением Контрольного управления Президента Российской Федерации поручение снято с контроля.

Реализация поручения более подробно рассмотрена в п. 7.7 отчета

7.2. Анализ полноты и своевременности методического обеспечения работы по достижению целевых показателей, установленных пунктом 1 Указа № 596.

Пунктом 1 Указа № 596 Правительству Российской Федерации поручено принять меры, направленные на достижение следующих показателей:

- создание и модернизация 25 млн. высокопроизводительных рабочих мест к 2020 году;

- увеличение объема инвестиций не менее чем до 25 % ВВП к 2015 году и до 27 % - к 2018 году;

- увеличение доли продукции высокотехнологичных и наукоемких отраслей экономики в ВВП к 2018 году в 1,3 раза относительно уровня 2011 года;

- увеличение производительности труда к 2018 году в 1,5 раза относительно уровня 2011 года;

- повышение позиции Российской Федерации в рейтинге Всемирного банка по условиям ведения бизнеса со 120-й в 2011 году до 50-й - в 2015 году и до 20-й - в 2018 году.

В целях реализации Указа № 596 в 2013 - 2014 годах Росстатом были утверждены методики вычисления четырех показателей. Методика определения позиции страны в рейтинге Всемирного банка по условиям ведения бизнеса определяется Всемирным банком.

7.2.1. Показатель «прирост высокопроизводительных рабочих мест».

Приказом Росстата от 21 февраля 2013 г. № 70 была утверждена «Временная методика расчета показателя «прирост высокопроизводительных рабочих мест, в процентах к предыдущему году»». Приказом Росстата от 14 ноября 2013 г. № 449¹³ утверждена действующая методика расчета показателя «прирост высокопроизводительных рабочих мест» (далее – Методика ВПРМ), с изменениями от 18 февраля 2014 г. № 115 и от 26 августа 2014 г. № 532.

В соответствии с утвержденной Методикой ВПРМ к высокопроизводительным рабочим местам (далее – ВПРМ) относятся все замещенные рабочие места предприятия, на котором среднемесячная заработная плата работников (для индивидуальных предпринимателей – средняя выручка) равна или превышает установленную величину критерия (среднемесячная заработная плата рассчитывается делением годового фонда начисленной заработной платы на число замещенных рабочих мест и на 12).

То есть ключевым критерием, определяющим высокую производительность рабочего места, является заработная плата не ниже установленного уровня. Подобная трактовка понятия «высокопроизводительного рабочего места» позволяет подменять его сущность повышением заработной платы сотрудников на предприятии без необходимости повышения производительности и модернизации производства.

В качестве критерия отбора предприятий (организаций), имеющих ВПРМ, используется значение среднемесячной заработной платы работников на одно замещенное рабочее место, дифференцированное по типам предприятий и субъектам Российской Федерации. При этом в качестве базовых принимаются пороговые значения, определенные на 2011 год, которые в целях сопоставления ежегодно пересматриваются с учетом индексов потребительских цен по субъектам Российской Федерации.

Информация об отчетных значениях данного показателя представлена в следующей таблице:

¹³ Приказ Росстата от 14 ноября 2013 г. № 449 «Об утверждении методик расчета показателей «прирост высокопроизводительных рабочих мест, в процентах к предыдущему году», «доля продукции высокотехнологичных и наукоемких отраслей в валовом внутреннем продукте» и «доля продукции высокотехнологичных и наукоемких отраслей в валовом региональном продукте субъекта Российской Федерации»».

**Прирост высокопроизводительных рабочих мест в Российской Федерации
в 2011 - 2013 годах**

Наименование показателя	Единица измерения	2011	2012	2013
Прирост высокопроизводительных рабочих мест	млн. единиц	-	1,85	1,07
	% к предыдущему году	-	12,7	6,6
Количество высокопроизводительных рабочих мест – всего	млн. единиц	14,52	16,37	17,44

Источник: официальный Интернет-портал и данные Росстата.

Из приведенной таблицы видно, что количество ВПРМ в Российской Федерации по состоянию на 2013 год составляет 17,44 млн. Цель Указа № 596 – 25 млн. ВПРМ к 2020 году. Таким образом, в период с 2014 по 2020 годы необходимо создать 7,56 млн. ВПРМ. При этом совокупное целевое значение показателя в госпрограммах составляет 1,5 млн. рабочих мест к 2020 году.

Отсутствует динамика данного показателя в Прогнозе на 2015-2017 годы. В Прогнозе-2030 она представлена, однако в расчете показателя ВПРМ заложена выработка на одно рабочее место, что существенно отличается от действующей методики, утвержденной Росстатом. Таким образом, указанные показатели несопоставимы, а сравнение их значений не представляется возможным.

Ежеквартальные расчеты данного показателя не производятся.

Принимая во внимание все вышеизложенное, методические меры по обеспечению достижения данного показателя представляются недостаточными. Отмеченные недостатки в организации работы свидетельствуют о наличии высокого риска недостижения данного показателя.

В мировой практике понятие «высокопроизводительное рабочее место» не используется. Производится оценка производительности труда, которая применяется для межгосударственных сопоставлений и факторного анализа, для выявления территориальных и (или) отраслевых особенностей, влияющих на производительность труда. Производительность труда рассчитывается как отношение валового внутреннего продукта к затратам труда в экономике.

В соответствии с методологией ОЭСР¹⁴, «высокопроизводительный труд» возникает, когда за один час работы один сотрудник производит наибольшее количество продукции.

7.2.2. Показатель «отношение объема инвестиций в основной капитал к объему валового внутреннего продукта».

Методика расчета показателя доля инвестиций в основной капитал в валовом продукте утверждена Приказом Росстата от 30 января 2014 г. № 56. В соответствии с положениями указанной методики, в целях обеспечения единых методологических принципов сопоставимости данных об инвестициях в основной капитал и валовом внутреннем продукте, в расчетах в качестве

¹⁴ Организации экономического сотрудничества и развития.

характеристики объема инвестиций в основной капитал используется показатель валового накопления основного капитала.

Ответственный за достижение данного показателя ФОИВ Правительством Российской Федерации не определен. В то же время, в соответствии с Положением о Министерстве экономического развития Российской Федерации¹⁵, Минэкономразвития России является ФОИВ, осуществляющим функции по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию, в том числе в сфере инвестиционной деятельности и государственных инвестиций.

Непосредственно значения данного показателя не отражались ни в Прогнозе социально-экономического развития Российской Федерации на 2015 год и на плановый период 2016 и 2017 годов (далее – Прогноз на 2015-2017 годы) ни в Прогнозе-2030. Однако указанные документы содержат сведения о прогнозируемой динамике ВВП и его компонентов, рассчитанных методом конечного использования, на основании которых может быть получена оценка прогнозируемых значений показателя.

Информация о фактических и прогнозируемых в составе прогнозов социально-экономического развития значениях показателя «отношение объема инвестиций в основной капитал к объему ВВП в Российской Федерации в 2011 – 2018 годах» представлена в таблице.

Таблица
(% произведенного ВВП)

Наименование показателя	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Факт	21,2 ¹⁶	21,7 ¹⁶	20,8 ¹⁷	20,4 ¹⁸	-	-	-	-
Прогноз на 2015 - 2017 годы (сентябрь 2014 года, вариант 1)			21,5	20,5	20,5	20,4	20,3	-
Прогноз на 2015 - 2017 годы (январь 2015 года)			21,5	20,4	18,1	-	-	-
Прогноз-2030 (форсированный сценарий)	20,9	-	-	-	25	-	-	28

Источник: Минэкономразвития России и расчеты
Счетной палаты по данным Минэкономразвития России

Наблюдается серьезное снижение значений данного показателя с 2012 года (на 1,3 %).

Ранее Счетной палатой по результатам проведенных проверочных мероприятий отмечалось, что при условии реализации любого из представленных вариантов Прогноза на 2015-2017 годы, установленные Указом

¹⁵ Утверждено постановлением Правительства Российской Федерации от 5 июня 2008 г. № 437 «О Министерстве экономического развития Российской Федерации».

¹⁶ По данным Национальные счета России в 2006-2013 годах: Статистический сборник. М.: Росстат. – 2014. – 311 с.

¹⁷ По данным официального Интернет-портала Росстата.

¹⁸ Предварительная оценка, на основании данных представленных письмом Росстата от 2 февраля 2015 г. № АС-04-1/26-СД «Срочная информация о производстве и использовании валового внутреннего продукта (ВВП) за 2014 год».

№ 596 целевые значения объема инвестиций в основной капитал к объему ВВП в 2015 и 2018 годах (25 % и 28 % соответственно) достигнуты не будут.

Текущая динамика объема инвестиций в основной капитал свидетельствует о недостаточности принятых Правительством Российской Федерации мер по достижению данного показателя, что привело к высокому риску невыполнения поручения Указа № 596.

Проведенный анализ показал, что к концу 2015 года целевой показатель по объему инвестиций в основной капитал не будет достигнут

7.2.3. Показатель «доля продукции высокотехнологичных и наукоемких отраслей экономики в валовом внутреннем продукте».

Приказом Росстата от 14 января 2014 г. № 21 утверждена «Методика расчета показателя «Доля продукции высокотехнологичных и наукоемких отраслей в валовом внутреннем продукте»».

«Высокотехнологичность» отрасли определяется отношением затрат на НИОКР к валовой добавленной стоимости, а «наукоемкость» - долей лиц с высоким уровнем профессионального образования в численности работников. Таким образом, к высокотехнологичным видам деятельности относятся:

- производство фармацевтической продукции,
- производство офисного оборудования и вычислительной техники,
- производство электронных компонентов, аппаратуры для радио, телевидения и связи,
- производство медицинских изделий; средств измерений, контроля, управления и испытаний; оптических приборов, фото- и кинооборудования, часов,
- производство летательных аппаратов, включая космические.

Наукоемкие виды деятельности включают финансовое посредничество, страхование, деятельность в области воздушного и космического транспорта, связь, здравоохранение, предоставление социальных услуг и др.

Необходимо отметить, что с учетом цели Указа № 596 (достижение технологического лидерства российской экономики) требует дополнительного обоснования отнесение финансового посредничества и страхования к наукоемким видам деятельности.

Доля соответствующей продукции в ВВП исчисляется в целом по экономике страны на основе показателей в основных текущих ценах. Увеличение доли продукции высокотехнологичных и наукоемких отраслей экономики в ВВП (относительно уровня 2011 года) в 2012 году составило 103,1 %, в 2013 году – 105,4 %, а в 2014 году – 107,8 % (предварительная оценка).

Прогноз на 2015 - 2017 годы не содержит динамику данного показателя. Достижение показателя предусмотрено в одном из трех сценариев Прогноза - 2030 (форсированном). При этом Правительство Российской Федерации не представило информацию, подтверждающую, что именно этот сценарий реализуется в настоящее время. Кроме того, с учетом текущей социально -

экономической ситуации, реализация данного сценария представляется маловероятной.

При сохранении сложившихся в настоящее время темпов прироста рассматриваемого показателя в диапазоне 2,3 - 2,4 % к предыдущему году достижение значения показателя, предусмотренного Указом № 596 (130 %), не представляется возможным, так как к 2018 году значение показателя составит 118 % (расчетно), что на 12 % меньше значения, установленного Указом № 596.

7.2.4. Показатель «индекс производительности труда по сравнению с 2011 годом».

Методика расчета показателя «индекс производительности труда» утверждена приказом Росстата от 20 декабря 2013 г. № 492.

Указанная методика разработана на основе «Руководства ОЭСР по измерению роста производительности на уровне отрасли и на агрегированном уровне» и действующей информационной базы Росстата. Индекс производительности труда определяется как частное от деления индекса физического объема ВВП на индекс изменения совокупных затрат труда в эквиваленте полной занятости периода.

Аналогичный показатель использовался как в составе Прогноза на 2015 - 2017 годы, так и в составе Прогноза - 2030. При этом Минэкономразвития России также в отсутствии официальной статистической информации представлены оценки значений показателя в 2013 - 2014 годах.

Информация о фактических и прогнозируемых в составе различных прогнозов социально-экономического развития значениях данного показателя представлена в таблице.

Фактические и прогнозируемые значения индекса производительности труда в Российской Федерации в 2011-2018 годах

(% по сравнению с 2011 годом)

Наименование показателя	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Факт ¹⁹	100	103,1	-	-	-	-	-	-
Прогноз на 2015 - 2017 годы (сентябрь 2014 года, вариант 1)	100	103,1	104,6	105,5	107,2	109,7	113,1	-
Прогноз на 2015 - 2017 годы (январь 2015 года)	100	103,1	104,6	105,1	102,8	-	-	-
Прогноз-2030 (форсированный сценарий)	100	103,0	105,2	111,5	119,2	127,7	138,2	150,0

Источник: Минэкономразвития России.

Значение показателя за 2013 год в соответствии с существующей системой статистического учета Росстат публикует в марте 2015 года, то есть оценка ведется с задержкой более чем на год. Кроме того, существующая методика не предусматривает ежеквартального предоставления информации. Все вышеизложенное делает невозможным мониторинг динамики изменений показателя в течение года и принятие соответствующих мер.

¹⁹ По данным официального Интернет-портала Росстата.

При условии реализации любого из представленных вариантов Прогноза на 2015 - 2017 годы установленное Указом № 596 целевое значение (150 % к 2018 году) достигнуто не будет.

Разработанный Минэкономразвития России уточненный прогноз социально-экономического развития на 2015 год предусматривает ухудшение значения данного показателя по сравнению со значениями 2012 - 2014 годов.

В течение 2006 - 2013 годов Россия занимала 6 место в мире по среднегодовому росту производительности труда. За прошедшие 7 лет он составил в среднем 2,3 %. В 2013 году, в соответствии с данными ОЭСР, рост составил всего 1,3 % (против 2,3 % в 2012 году и 2,7 % в 2011 году).

Рост производительности труда

1	Южная Корея	4,1%	6,6%	-2,9%	5,5%
2	Польша	3,0%	4,4%	1,9%	1,9%
3	Чили	2,9%	2,4%	4,7%	3,5%
4	Словакия	2,6%	1,6%	1,8%	3,2%
5	Эстония	2,4%	-0,7%	4,8%	1,4%
6					
7	Испания	1,7%	1,6%	2,5%	1,7%
10	Австралия	1,4%	2,0%	3,4%	1,3%
11	США	1,2%	0,2%	0,5%	0,4%
12	Турция	1,2%	3,2%	-0,5%	2,5%

Источник: Расчеты Счетной палаты на основе данных ОЭСР.

Мировыми лидерами по среднегодовому темпу роста производительности труда за прошедшие 7 лет (2006 – 2013 годы) являются такие страны, как Южная Корея (4,1 %), Польша (3 %) и Чили (2,9 %).

При этом в 2013 году мировой лидер роста производительности труда – Южная Корея - растет «с ускорением» - рост составил 5,5 %.

7.2.5. Показатель «позиция России в рейтинге Всемирного банка по условиям ведения бизнеса».

Индекс по условиям ведения бизнеса рассчитывается Всемирным банком, начиная с 2001 года. Информационной основой индекса являются опросы предпринимателей и экспертов по вопросам имеющихся регуляторных ограничений на ведение бизнеса в крупнейшем городе страны.

Оценки осуществляются по десяти направлениям: регистрация предприятий, получение разрешений на строительство, подключение к электросетям, регистрация прав собственности, кредитование, защита миноритарных инвесторов, налогообложение, международная торговля, исполнение контрактов, разрешение неплатежеспособности.

Каждая из указанных сфер характеризуется несколькими количественными или качественными показателями. Рейтинг стран выстраивается по условиям ведения бизнеса в целом и отдельно по каждому из

направлений на основании усреднения нормированных оценок соответствующих показателей²⁰.

Распоряжением Правительства Российской Федерации от 6 сентября 2012 г. № 1613-р²¹ определены ФОИВ, ответственные за координацию действий ответственных исполнителей и соисполнителей планов мероприятий («дорожных карт»), направленных на улучшение инвестиционного климата в Российской Федерации, регламентирован порядок контроля их исполнения. «Дорожные карты» направлены на обеспечение выполнения абзаца 2 подпункта «г» пункта 2 Указа № 596 по вхождению России к 2015 году в число 50 стран с наиболее благоприятными условиями ведения бизнеса (рейтинг Всемирного банка) и в число 20 стран к 2018 году.

На Минэкономразвития России возложена обязанность по обобщению информации об исполнении планов мероприятий и подготовке докладов в Правительство Российской Федерации о ходе реализации планов и степени достижения целевых значений контрольных показателей с учетом результатов анализа, проводимого Автономной некоммерческой организацией «Агентство стратегических инициатив по продвижению новых проектов» (далее – АНО «АСИ»).

Необходимо отметить, что в 2015 году Всемирный банк пересмотрел результаты предыдущего рейтинга по условиям ведения бизнеса²². При использовании новой методологии Российская Федерация по итогам 2013 года заняла 64 место (вместо 92 по старой методологии). Таким образом, по итогам 2014 года, в соответствии с новой методикой Российская Федерация занимает 62 место²³ в рейтинге Всемирного банка по условиям ведения бизнеса.

Среди основных достижений 2014 года можно выделить: исключение требования о предварительной оплате уставного капитала обществ с ограниченной ответственностью, исключение необходимости обращения к нотариусу в случае представления документов в регистрирующий орган лично заявителем, введение обязательного досудебного обжалования решения регистрирующего органа об отказе в государственной регистрации, освобождение декларанта от обязанности представлять при декларировании

²⁰ Публикация отчетов по условиям ведения бизнеса осуществляется в октябре. Отчет «Ведение бизнеса – 2015» был опубликован и размещен в сети Интернет 29 октября 2014 года.

²¹ «О реализации планов мероприятий («дорожных карт») «Совершенствование таможенного администрирования», «Поддержка доступа на рынки зарубежных стран и поддержка экспорта», «Повышение доступности энергетической инфраструктуры», «Улучшение предпринимательского климата в сфере строительства», утвержденных распоряжениями Правительства Российской Федерации от 29 июня 2012 г. № 1125-р и № 1128-р, от 30 июня 2012 г. № 1144-р, от 16 августа 2012 г. № 1487-р.

²² В 2015 году впервые были включены данные о втором городе для 11 стран с численностью населения свыше 100 млн. жителей, вместо одного крупнейшего города страны, как это было ранее. Также для оценки трех из десяти показателей рейтинга Всемирного банка по условиям ведения бизнеса («разрешение неплатежеспособности», «защита миноритарных инвесторов» и «получение кредитов») были использованы дополнительные показатели.

²³ В соответствии с новой методологией, в 2013 году Российская Федерация занимала 64 место.

документы в бумажном виде, если они были получены таможенным органом в виде электронных документов.

Российская Федерация с 2012 года улучшила свою позицию в рейтинге Всемирного банка по условиям ведения бизнеса, заняв место в двадцатке лучших в сфере обеспечения исполнения контрактов, регистрации собственности и предприятий.

При этом, несмотря на общее улучшение позиции в рейтинге, обращает на себя внимание отрицательная динамика по ключевым показателям, характеризующим направления, определенные Указом № 596 (абзац 2 подпункта «г» пункта 2).

Российская Федерация занимает лишь 156 место в рейтинге стран по показателю «получение разрешений на строительство». Необходимо отметить, что при уменьшении количества процедур с 36 до 21, объем затрат, необходимых для получения разрешения (процентов от дохода на душу населения) увеличился – с 89 % в 2013 году до 100 % в 2014 году. В 2015 году также прогнозируется увеличение стоимости²⁴.

Позиция по показателю «подключение к системе электроснабжений» в 2014 году ухудшилась на 26 пунктов (143 место). Срок прохождения процедур увеличился на 17,1 дня. Фактическое количество этапов, необходимых для получения доступа к энергосети выросло с 5 до 5,6. Плановое значение данного показателя на 2015 год – 6 процедур. Стоимость подключения к энергосети (проценты от ВВП на душу населения) также выросла в 2014 году и составила 321 % (против 293,76 % в 2013 году). В 2015 году запланировано очередное увеличение стоимости до 936 %²⁵. Плановые значения на 2016 - 2017 годы отсутствуют, однако предполагается снижение стоимости подключения к 2018 году до 25 % от ВВП на душу населения²⁶.

При этом АНО «АСИ» сообщается, что по состоянию на 1 января 2015 года соответствующая «дорожная карта» реализована на 82 % (18 % мероприятий в процессе исполнения), а неисполненные мероприятия отсутствуют. Таким образом, даже при успешной реализации всех мероприятий «дорожной карты» с высокой вероятностью прогнозируется ухудшение по ключевым индикаторам, что свидетельствует о высоком риске снижения позиции Российской Федерации в рейтинге по данному показателю.

Низкий уровень рейтинга Российской Федерации отмечается по позиции, связанной с международной торговлей (155 место из 189 стран). С целью улучшения позиции России в рейтинге по данному показателю реализуется «дорожная карта» «Совершенствование таможенного администрирования». При этом контрольные показатели по количеству необходимых документов в 2014 году не изменились (9 документов для экспорта и 10 на импорт). По информации Всемирного банка, показатель «время на экспорт» (в днях) также не изменился и

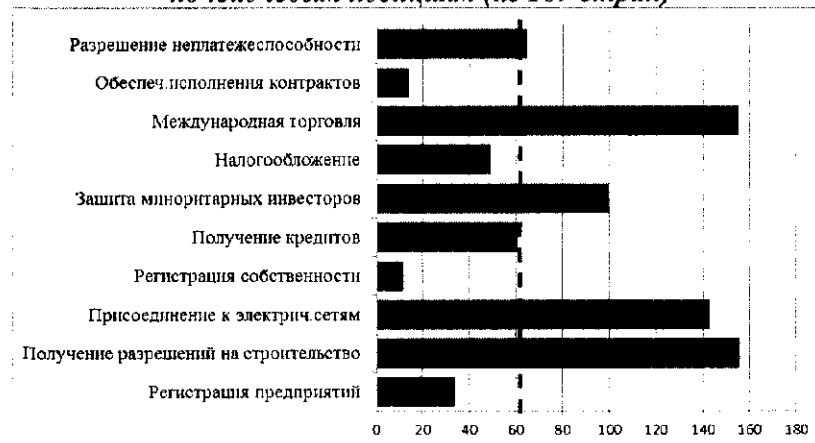
²⁴ Письмо от 21.01.2015 г. № 128-02-16/АСИ.

²⁵ Письмо от 21.01.2015 г. № 128-02-16/АСИ.

²⁶ Письмо от 21.01.2015 г. № 128-02-16/АСИ.

составил 21,1 (на импорт – 19,4). Для сравнения: у стран - лидеров рейтинга (топ - 20) аналогичные показатели находятся в интервале 6 - 11 дней (экспорт) и 5 - 10 дней (импорт), а количество документов - в диапазоне от 3 до 7 (до 5 для экспорта). Стоимость импорта (в долларах США за контейнер) в 2014 году составила 2 595, экспорта – 2 401. У стран - лидеров данные показатели находятся в интервале от 440 долларов США до 1680 долларов США.

Место Российской Федерации в рейтинге Всемирного банка по условиям ведения бизнеса по ключевым позициям (из 189 стран)



Источник: Минэкономразвития России.

Кроме того, в рамках реализации пункта 19 «дорожной карты» «Совершенствование таможенного администрирования» утвержден «План мероприятий по улучшению транспортной ситуации в морских портах»²⁷. Реализация плана происходит с нарушением сроков. В 2014 году планировалось реализовать 16 пунктов плана. Из них 3 пункта признаны находящимися в процессе исполнения, 13 не исполнены.

На один пункт ухудшилась позиция Российской Федерации по налогообложению – 49 место.

По доступности кредитов Российская Федерация занимает 61 место, по механизмам процедуры банкротства – 65.

Также необходимо отметить, что на момент завершения экспертно-аналитического мероприятия ряд мероприятий «дорожной карты» «Поддержка доступа на рынки зарубежных стран и поддержка экспорта» не был выполнен (срок исполнения – 2014 год):

- по п. 12 не работает механизм рефинансирования финансовых институтов под залог экспортных кредитов, обеспеченных договором страхования открытого акционерного общества «Российское агентство по страхованию экспортных кредитов и инвестиций» по процентным ставкам, установленным советом директоров Банка России (ответственный исполнитель Банк России);

²⁷ Утвержден распоряжением Правительства Российской Федерации от 30 апреля 2014 г. № 739-р «Об утверждении плана мероприятий по улучшению транспортной ситуации в морских портах».

- по п. 13.1 не утверждены концепция и план мероприятий по внедрению комплексного механизма поддержки сертификации российской продукции на внешних рынках (ответственный исполнитель Минпромторг России);

- по п. 22 не утверждены целевые индикаторы институтов поддержки экспорта Внешэкономбанка (с учетом данных, касающихся акционерных обществ, акции которых находятся в собственности) (ответственный исполнитель Внешэкономбанк).

Учитывая, что в соответствии с действующей методикой показатели Российской Федерации в рейтинге Всемирного банка по условиям ведения бизнеса формируются на основе данных Москвы и Санкт-Петербурга, целесообразно поручить ответственным органам исполнительной власти оценить и спрогнозировать позицию Российской Федерации в рейтинге с учетом возможного включения других городов.

Сопоставительный анализ Российской Федерации с лидерами рейтинга выявил, что у 18 из 20 стран (за исключением Грузии и Малайзии) ВВП на душу населения в среднем в 3 раза выше. По мнению Счетной палаты, продвижение Российской Федерации в рейтинге должно сопровождаться ощутимым ростом благосостояния населения, что позволит Российской Федерации закрепиться в числе топ-20 лидеров рейтинга на долгосрочной основе.

Рабочей группой Комиссии при Президенте Российской Федерации предложено Контрольному управлению Президента Российской Федерации снять поручение, содержащееся в абзаце 2 подпункта «г» пункта 2 Указа № 596 (п. 7.1.12 отчета), с контроля (протокол рабочей группы Комиссии при Президенте Российской Федерации от 25 февраля 2015 г. № 51).

7.3. Проверка степени отражения в государственных программах Российской Федерации, отраслевых и территориальных стратегиях, а также концепциях развития задач и целевых показателей, установленных Указом № 596, и мер по их достижению.

В течение 2014 года в рамках проверочных мероприятий Счетной палатой неоднократно анализировался вопрос о степени отражения в госпрограммах задач и целевых показателей, установленных указами Президента Российской Федерации от 7 мая 2012 года. Так, по результатам комплексного анализа госпрограмм в докладе Счетной палаты Президенту Российской Федерации в августе 2014 года²⁸ отмечалось, что механизм госпрограмм не позволяет четко и в доступной форме оценить степень достижения поставленных указами задач и эффективность работы ФОИВ по их реализации.

Ниже представлены сведения о включении показателей Указа № 596 в госпрограммы, не содержащие сведений, отнесенных к государственной тайне, а также не имеющих ограничительной пометки «Для служебного пользования».

Показатели «создание и модернизация 25 млн. высокопроизводительных рабочих мест к 2020 году» и «увеличение производительности труда к 2018 году в 1,5 раза относительно уровня 2011 года».

²⁸ № 01-2582/16-10 от 27 августа 2014 года.

Итоговые значения названных целевых показателей в целом по Российской Федерации не включены ни в одну госпрограмму.

Во исполнение Указа № 596 распоряжением Правительством Российской Федерации от 9 июля 2014 г. № 1250-р утвержден План мероприятий по обеспечению повышения производительности труда, создания и модернизации высокопроизводительных рабочих мест (далее – План повышения производительности труда).

Утвержденный План повышения производительности труда не включает целевого показателя по созданию и модернизации ВПРМ ни в целом по Российской Федерации, ни в разрезе госпрограмм, ни в разрезе видов экономической деятельности.

Показатели, характеризующие создание и модернизацию ВПРМ, включены в 10 госпрограмм.

Формулировки использованных в госпрограммах показателей различаются между собой, а также отличаются и от формулировок, использованных в Указе № 596. При этом только в двух госпрограммах (ГП-20 и ГП-35) формулировки показателя соответствуют использованной в Указе № 596. Показатель ГП-13 отражает только количество созданных ВПРМ без учета их модернизации. Показатель ГП-24 характеризует прирост количества ВПРМ без конкретизации способа их возникновения. Показатели четырех госпрограмм (ГП-4, ГП-23, ГП-25 и ГП-26) характеризуют количество ВПРМ на предприятиях соответствующих отраслей нарастающим итогом. Использование характеристик количества ВПРМ в такой форме (без указания конкретных объемов прироста) некорректно, так как при применяющихся методиках оценки эффективности реализации госпрограмм допускается получение положительных оценок результативности по данному показателю при ухудшении фактической ситуации. Кроме того, в ГП-17 не установлены запланированные значения данного показателя, а в ГП-16 также нарастающим итогом значения приведены только по отдельным подпрограммам.

План повышения производительности труда содержит целевые показатели «динамика производительности труда в процентах к предыдущему году» в целом по Российской Федерации и в разрезе госпрограмм по 8 видам экономической деятельности. При этом показатель «динамики производительности труда» в целом по Российской Федерации представлен в виде годовых темпов роста на 2014 – 2018 годы. При пересчете данного показателя в термины прироста производительности труда по сравнению с 2011 годом значение показателя в 2018 году составит 118,5 %, что на 31,5 % ниже установленного Указом № 596 значения (150 %).

Показатели, характеризующие значение производительности труда, включены в 8 госпрограмм. Однако используемые в госпрограммах показатели неоднородны. Только в четырех госпрограммах (ГП-4, ГП-22, ГП-24 и ГП-26) использован показатель, соответствующий формулировке Указа № 596 – «темпы прироста производительности труда по сравнению с 2011 годом». Еще в 2 госпрограммах (ГП-16 и ГП-25) темпы прироста производительности труда даны в

виде цепных индексов, а не в процентах к базисному году. Показатели ГП-17 и ГП-37 отображают выработку на одного работника отрасли в рублях, что не соответствует утвержденной Росстатом методике вычисления данного показателя.

Показатели «увеличение объема инвестиций не менее чем до 25 процентов внутреннего валового продукта к 2015 году и до 27 процентов - к 2018 году» и «увеличение доли продукции высокотехнологичных и наукоемких отраслей экономики в валовом внутреннем продукте к 2018 году в 1,3 раза относительно уровня 2011 года».

Сводные значения названных показателей в целом по Российской Федерации не включены ни в одну госпрограмму. Координация достижения значений указанных показателей в рамках различных госпрограмм не осуществляется.

Показатели, характеризующие увеличение объема инвестиций, отражены в 10 госпрограммах. При этом в 4 госпрограммах (ГП-11, ГП-12, ГП-17 и ГП-20) целевой показатель инвестиции в основной капитал определен в стоимостных величинах, в 3 (ГП-16, ГП-25 и ГП-34²⁹) в виде индекса физического объема инвестиций в основной капитал по сравнению с предыдущим годом. В 2 госпрограммах (ГП-35 и ГП-37) учитываются инвестиции в основной капитал за исключением бюджетных инвестиций в стоимостном измерении. Доля инвестиций в ВВП использована в качестве целевого показателя только в одной из госпрограмм (ГП-24). При этом необходимо отметить, что использованное во всех случаях понятие инвестиций не соответствует использованному в утвержденной Росстатом методике расчета данного показателя термину «валовое накопление основного капитала».

Следует подчеркнуть, что Счетная палата неоднократно поднимала вопрос о включении данного показателя в ГП-15 (отчет о результатах контрольного мероприятия от 3 сентября 2014 г. № ОМ-155/08-01)³⁰. В соответствии с Положением о Минэкономразвития России, утвержденным постановлением Правительства Российской Федерации от 5 июня 2008 г. № 437, Минэкономразвития России осуществляет функции по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию в том числе в сфере инвестиционной деятельности и государственных инвестиций, а также разработки и реализации программ социально-экономического развития Российской Федерации. Таким образом, рассматриваемый показатель с учетом его специфики представляется целесообразным контролировать именно в рамках данной госпрограммы, что обеспечит координацию деятельности по его достижению. Кроме того, его включение в ГП-15 также может стать

²⁹ ФЦП «Экономическое и социальное развитие Дальнего Востока и Байкальского региона на период до 2018 года» (утверждена постановлением Правительства Российской Федерации от 15.04.1996 г. № 480) в рамках государственной программы Российской Федерации «Социально-экономическое развитие Дальнего Востока и Байкальского региона».

³⁰ Утвержден Коллегией Счетной палаты – протокол от 22 августа 2014 г. № 41К (987). «Анализ планирования и реализации мероприятий государственной программы Российской Федерации «Экономическое развитие и инновационная экономика», включая оценку сбалансированности целей, задач, индикаторов, мероприятий и финансовых ресурсов, а также ее соответствия долгосрочным целям социально-экономического развития Российской Федерации».

ориентиром для расчета целевых значений аналогичного показателя в отраслевых госпрограммах³¹.

Показатели, характеризующие увеличение доли продукции высокотехнологичных и наукоемких отраслей экономики в ВВП, отражены в 5 госпрограммах (ГП-16, ГП-17, ГП-20, ГП-24, ГП-35). Поскольку после утверждения госпрограмм в методику расчета указанных показателей вносились содержательные изменения, методики вычисления и целевые значения указанных показателей в госпрограммах требуют уточнения.

Показатель «повышение позиции Российской Федерации в рейтинге Всемирного банка по условиям ведения бизнеса» отражен только в ГП-15. При этом следует отметить, что подпрограмма 2 «Развитие и модернизация электроэнергетики» ГП-30, содержит показатели «количество этапов, необходимых, для получения доступа к энергосети» и «срок подключения к энергосети». Оба показателя являются составной частью индекса, по которому оценивается позиция страны в рейтинге Всемирного банка (разрабатываются в рамках дорожной карты «Повышение доступности энергетической инфраструктуры»). При этом ссылка на соответствующее положение Указа № 596 в ГП-30 отсутствует.

Планируемое значение показателя «количество этапов, необходимых для получения доступа к энергосети» остается неизменным с 2014 по 2020 годы (5 этапов). При этом фактическое значение показателя в 2014 году составило 5,6, а плановое значение на 2015 год в соответствии с «дорожной картой» - 6³². Как уже отмечалось, позиция Российской Федерации в рейтинге по данному показателю в 2014 году ухудшилась на 26 пунктов относительно 2013 года (143 место). Планируемое в госпрограмме значение показателя «срок подключения к энергосети» составляет 45 дней в 2015 - 2017 годах и 40 дней в 2018 - 2020 годах. При этом фактическое значение показателя в 2014 году составило 179,1 дня³³.

Таким образом, Правительством Российской Федерации не определен порядок свода отраслевых показателей госпрограмм в интегральные показатели Указа № 596. В совокупности показатели госпрограмм не образуют единой системы и не обеспечивают возможности проверки достижения поставленных Указом № 596 целей.

Анализ содержания отраслевых и территориальных стратегий и концепций в различных отраслях экономики показал, что в отдельных

³¹ По информации Минэкономразвития России (письмо от 20 января 2015 г. № 705-НП/Д22и), 15 июля 2014 года на заседании рабочей группы Комиссии при Президенте Российской Федерации была отмечена нецелесообразность отражения в ГП-15 некоторых макроэкономических показателей, включенных в иные госпрограммы в отраслевом разрезе (в том числе показателя «доля продукции высокотехнологичных и наукоемких отраслей экономики в ВВП»). В ходе проверки установлено, что протокол заседания рабочей группы Комиссии при Президенте Российской Федерации от 15 июля 2014 г. № 41 данной информации не содержит.

³² Письмо от 21.01.2015 г. № 128-02-16/АСИ.

³³ Письмо от 21.01.2015 г. № 128-02-16/АСИ.

госпрограммах значения показателей Указа № 596 не соответствуют значениям показателей, определенных стратегическими документами.

В документах стратегического планирования транспортной отрасли и топливно-энергетического комплекса показатели Указа № 596 отсутствуют. В Транспортной стратегии и Стратегии развития электросетевого комплекса Российской Федерации не предусмотрены показатели создания и модернизации ВПРМ, увеличения объема инвестиций, а также меры по увеличению доли продукции высокотехнологичных и наукоемких отраслей в ВВП.

В Энергетической стратегии России на период до 2030 года предусмотрен индикатор развития только в сфере угольной промышленности – «прирост добычи на одного занятого в отрасли (в процентах к 2005 году)», не соотносимый с соответствующим показателем Указа № 596.

Следует отметить, что ряд отраслевых и территориальных стратегий также требует корректировки и приведения в соответствие с целями, задачами и показателями Указа № 596. К ним относятся:

- Энергетическая стратегия на период до 2030 года (утверждена распоряжением Правительства от 13 ноября 2009 г. № 1715-р);

- Стратегия развития железнодорожного транспорта в Российской Федерации до 2030 года (утверждена распоряжением Правительства Российской Федерации от 17 июня 2008 г. № 877-р);

- Стратегия социально-экономического развития Дальнего Востока и Байкальского региона на период до 2025 года (утверждена распоряжением Правительства Российской Федерации от 28 декабря 2009 г. № 2094-р);

- Стратегия развития морской деятельности в Российской Федерации до 2030 года (утверждена распоряжением Правительства Российской Федерации от 8 декабря 2010 г. № 2205-р);

- Стратегия развития физической культуры и спорта в Российской Федерации на период до 2020 года (утверждена распоряжением Правительства Российской Федерации от 7 августа 2009 г. № 1101-р);

- Концепция развития внутреннего водного транспорта Российской Федерации (утверждена распоряжением Правительства Российской Федерации от 3 июля 2003 г. № 909-р);

- Стратегия инновационного развития Российской Федерации на период до 2020 года (утверждена распоряжением Правительства Российской Федерации от 8 декабря 2011 г. № 2227-р).

7.4. Анализ исполнения федеральными органами исполнительной власти мероприятий, предусмотренных ведомственными планами работ и направленных на реализацию задач, поставленных в Указе № 596.

Во исполнение поручений Президента Российской Федерации, содержащихся в Указе № 596, ОНДП-2018, поручения Правительства Российской Федерации от 17 мая 2013 г. № ДМ-П13-3286 были разработаны и утверждены планы деятельности ФОИВ на 2013 – 2018 годы, в которых должны быть предусмотрены индикаторы, характеризующие исполнение установленных указами Президента Российской Федерации от 7 мая 2012 г.

№ 596 – № 606 показателей, а также ключевые события, направленные на выполнение поручений, содержащихся в данных указах.

Выборочная проверка показала, что ФОИВ включают в планы своей деятельности отдельные показатели Указа № 596, а также мероприятия по выполнению поручений Указа № 596, по которым они являются ответственными исполнителями.

Планом деятельности Минпромторга России³⁴ не предусмотрено достижение целевого показателя - увеличение объема инвестиций в ВВП.

Кроме того, Президент Российской Федерации поручил (пункт 1 перечня поручений Президента Российской Федерации от 29 сентября 2013 г. № Пр-2266) включить в планы деятельности ФОИВ и госпрограммы показатели увеличения производительности труда, создания и модернизации ВПРМ.

Согласно проведенному Минэкономразвития России анализу деятельности министерств и ведомств на предмет включения показателей увеличения производительности труда, создания и модернизации ВПРМ в госпрограммы и планы деятельности ФОИВ (письмо Минэкономразвития России от 28 ноября 2014 г. № 29783-НП/Д22и в Правительство Российской Федерации), такие показатели включены в 8 планов деятельности, в том числе:

- показатель «число высокопроизводительных рабочих мест» включен в планы деятельности Минприроды России, Минпромторга России, Минсельхоза России, Минспорта России, Минтранса России, Минтруда России;

- показатель «увеличение производительности труда» включен в планы деятельности Минпромторга России, Минсельхоза России, Минспорта России, Минтранса России, Минтруда России, Минэнерго России, Роскосмоса.

Выборочный анализ выполнения планов деятельности ФОИВ показал следующее:

- в Минкомсвязи России показатели повышения производительности труда, создания и модернизации ВПРМ в отрасли информационных технологий в планы деятельности министерства не включены;

- в Минэкономразвития России ключевые события, касающиеся исполнения поручений Указа № 596 в основном реализованы. Вместе с тем значительная часть мероприятий исполнена с нарушением установленных сроков в основном в связи с длительными процедурами согласования нормативных актов и методических материалов по их реализации и применению.

7.5. Анализ мер и результатов взаимодействия органов государственной власти субъектов Российской Федерации с федеральными органами государственной власти в целях реализации Указа № 596.

Реализация Указа № 596 осуществляется в соответствии с планами действий по реализации майских указов Президента Российской Федерации,

³⁴ Приложение № 9 к письму Минпромторга России от 28.01.2015 г. № НГ-1160/12, «План деятельности Министерства промышленности и торговли Российской Федерации на 2013-1018 годы», утвержден 3 марта 2014 года Министром промышленности и торговли Российской Федерации Д.В. Мантуровым.

утвержденными органами исполнительной власти регионов в соответствующих сферах деятельности.

Проведенный анализ показал, что положения Указа № 596 реализуются в рамках различных региональных государственных программ.

Однако полная взаимоувязка госпрограмм Российской Федерации и региональных программ с положениями указов Президента Российской Федерации от 7 мая 2012 года в части системы целей, задач, индикаторов, рисков, а также финансовых показателей не обеспечена.

Органы государственной власти субъектов Российской Федерации осуществляют взаимодействие с ФОИВ в следующем формате:

- по вопросам применения методик расчета целевых показателей, установленных Указом № 596, - с Минэкономразвития России и Росстатом;

- в области стратегического социально-экономического развития - в части представления прогнозов социально-экономического развития регионов и по вопросам разработки плана мероприятий («дорожной карты») по внедрению Стандарта деятельности органов исполнительной власти по обеспечению благоприятного инвестиционного климата в регионах - с Минэкономразвития России;

- по вопросам представления ежегодных прогнозов баланса трудовых ресурсов – с Минтрудом России.

В части применения методик расчета целевых показателей, установленных Указом № 596, большинством субъектов Российской Федерации отмечаются следующие проблемы:

- принимаемые Минэкономразвития России меры по методическому, правовому, организационному сопровождению хода исполнения поручений по повышению производительности труда и созданию высокопроизводительных рабочих мест представляются недостаточными;

- до настоящего времени не определены целевые ориентиры достижения показателей Указа № 596 в региональном разрезе, а также структурное подразделение Минэкономразвития России по взаимодействию с субъектами Российской Федерации в части методического сопровождения процесса;

- основные проблемы в реализации Указа № 596 на региональном уровне связаны с недостаточностью информационной обеспеченности показателей, определенных в числе основных ориентиров экономического развития страны, а также с отсутствием их установленных плановых значений по субъектам Российской Федерации и по отраслям;

- в соответствии с методикой расчета ³⁵ показатель «прирост высокопроизводительных рабочих мест, в процентах к предыдущему году» рассчитывается и представляется по итогам 2013 года в конце 2014 года. Самостоятельно рассчитать данный показатель органам исполнительной власти субъектов Российской Федерации не представляется возможным, поэтому его прогнозирование также крайне проблематично;

³⁵ Утверждена приказом Росстата от 14 ноября 2013 г. № 449.

- сведения по значению показателя «прирост высокопроизводительных рабочих мест, в процентах к предыдущему году» предоставляются Росстатом в ФОИВ один раз в год - по окончании отчетного года. Ежеквартальные расчеты данного показателя и расчеты в разрезе муниципальных образований не производятся;

- оценка динамики показателя по ВПРМ на долгосрочный период и ее целевые ориентиры рассчитаны на основе отчетных статистических данных в соответствии с ранее действовавшей временной методикой Росстата;

- аналогичная ситуация складывается в отношении показателя «доля продукции высокотехнологичных и наукоемких отраслей экономики в валовом внутреннем продукте» (в субъекте Российской Федерации – в валовом региональном продукте), расчет которого по итогам 2013 года опубликован 13 марта 2015 года;

- показатель «индекс производительности труда» рассчитывается только с годовой периодичностью и с опозданием на один год, что не дает возможности в течение года отслеживать динамику и принимать соответствующие решения.

В этой связи субъектами Российской Федерации предлагается доработать методику расчета показателя в части возможности осуществления ежеквартальных расчетов в разрезе видов экономической деятельности.

В связи с отсутствием оперативной статистической информации о фактических и оценочных значениях показателей, отраслевого разреза в их учете, результатов пересчета показателей за предыдущие периоды в связи с принятием новых методик их расчета, органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации лишены возможности подводить промежуточные итоги, что не позволяет им своевременно реагировать и принимать необходимые меры для достижения плановых значений показателей.

Субъектами Российской Федерации принимаются меры по улучшению условий ведения предпринимательской деятельности, в том числе по сокращению сроков прохождения процедур по строительству, подключению к сетям объектами предпринимательской деятельности и стоимости таких процедур.

Распоряжением Правительства Российской Федерации от 10 апреля 2014 г. № 570-р утвержден Перечень показателей оценки эффективности деятельности высших должностных лиц (руководителей высших исполнительных органов государственной власти) субъектов Российской Федерации по созданию благоприятных условий ведения предпринимательской деятельности (до 2018 года).

Начиная с итогов за 2013 год, отчетность о ходе исполнения поручений, содержащихся в указах Президента Российской Федерации от 7 мая 2012 года, формируется в соответствии с типовыми формами публичной отчетности, разработанными Минэкономразвития России, и размещается в открытом

доступе на официальных порталах субъектов Российской Федерации в сети Интернет.

7.6. Анализ финансового обеспечения мероприятий по выполнению Указа № 596, в том числе за счет целевых дополнительных бюджетных ассигнований федерального бюджета, а также результатов использования соответствующих финансовых средств за период 2012 - 2014 годов.

Оценить общий объем бюджетных средств, необходимых для исполнения Указа № 596, не представляется возможным в связи с тем, что достижение установленных Указом № 596 показателей не поддается оценке в стоимостном выражении, а зависит от целенаправленной, скоординированной деятельности Правительства Российской Федерации, ФОИВ и органов государственной власти субъектов Российской Федерации.

В основном работа ФОИВ по реализации отдельных положений Указа № 596 осуществлялась в соответствии с утвержденными планами деятельности на 2013 - 2018 годы, а также в рамках госпрограмм.

По результатам мониторинга Счетной палаты достаточности финансовых средств, необходимых для безусловного выполнения указов Президента Российской Федерации от 7 мая 2012 года, было отмечено, что отдельный учет средств федерального бюджета, направляемых на реализацию мероприятий Указа № 596, не ведется.

В 2012 году дополнительные бюджетные ассигнования на реализацию Указа № 596 и поручений по его исполнению не предусматривались.

По информации Минфина России, в федеральном бюджете на 2013 год на исполнение Указа № 596 дополнительно выделено (сверх средств на решение соответствующих вопросов, предусмотренных на 2013 год в федеральном бюджете на 2012 год и на плановый период 2013 и 2014 годов) 24,8 млрд. рублей, из них:

4,4 млрд. рублей - дополнительные бюджетные ассигнования на ФЦП «Экономическое и социальное развитие Дальнего Востока и Байкальского региона на период до 2018 года», утвержденную постановлением Правительства Российской Федерации от 15 апреля 1996 г. № 480 (с изменениями);

4,9 млрд. рублей - субсидии организациям автомобилестроения на перевозку автомобилей, произведенных на территории Дальневосточного федерального округа, в другие регионы страны;

15,3 млрд. рублей - на развитие транспортной системы в Дальневосточном и Сибирском федеральных округах.

Таким образом, из дополнительных бюджетных ассигнований, предусмотренных федеральным бюджетом на реализацию положений Указа № 596 в 2013 году, возможно определить направление расходов (аналитически) только в объеме 4,5 млрд. рублей.

По информации Минфина России, министерство не располагает данными о кассовом исполнении за 2013 год по всем бюджетным ассигнованиям федерального бюджета, предусмотренным дополнительно на реализацию

мероприятий Указов Президента Российской Федерации от 7 мая 2012 года. Это связано с тем, что по значительной части мероприятий выделить указанные бюджетные ассигнования из данных о кассовом исполнении по соответствующим статьям расходов федеральных органов исполнительной власти проблематично.

В ходе исполнения бюджета за 2013 год отсутствовал объективный учет расходов, направляемых на исполнение требований Указа № 596, что не дает возможности для осуществления соответствующего мониторинга этих расходов в течение года.

В целях обеспечения продолжения реализации Указа № 596 (согласно приложению № 2 к пояснительной записке к проекту федерального закона «О федеральном бюджете на 2014 год и на плановый период 2015 и 2016 годов») на 2014 год запланированы бюджетные ассигнования в сумме 137,1 млрд. рублей. Также, как и в 2013 году, распределение указанных бюджетных ассигнований предусмотрено без разбивки по получателям. Какие-либо пояснения о необходимости выделения дополнительных бюджетных ассигнований на исполнение Указа № 596 в пояснительной записке не приведены. По информации Минфина России в соответствии с Федеральным законом от 2 декабря 2013 г. № 349-ФЗ «О федеральном бюджете на 2014 год и на плановый период 2015 и 2016 годов» (с изменениями) дополнительные бюджетные ассигнования на реализацию Указа № 596 в 2014 году составляют 131,5 млрд. рублей, из которых:

87,3 млрд. рублей – дополнительные бюджетные ассигнования Федеральному дорожному фонду;

22,3 млрд. рублей – дополнительные ассигнования на ФЦП «Экономическое и социальное развитие Дальнего Востока и Байкальского региона на период до 2018 года»;

12,5 млрд. рублей – на развитие транспортной системы в Дальневосточном и Сибирском федеральных округах;

6,2 млрд. рублей – бюджетные ассигнования на строительство двух серийных атомных ледоколов;

3,0 млрд. рублей – субсидии организациям автомобилестроения на перевозку автомобилей, произведенных на территории Дальневосточного федерального округа, в другие регионы.

На реализацию Указа № 596 в 2015 году предусматриваются дополнительные бюджетные ассигнования федерального бюджета в объеме 162,6 млрд. рублей, в 2016 году – 169,8 млрд. рублей, в 2017 году – 113,6 млрд. рублей. Отмечается увеличение дополнительных ассигнований на реализацию задачи по ускорению социально-экономического развития Сибири и Дальнего Востока, в том числе обеспечению транспортных связей труднодоступных территорий.

В Заключении Счетной палаты на проект федерального закона «О федеральном бюджете на 2015 год и на плановый период 2016 и 2017

годов»³⁶ отмечалось, что в информации о дополнительных бюджетных ассигнованиях федерального бюджета на реализацию указов Президента Российской Федерации от 7 мая 2012 г. № 596 – № 606 (приложение № 9 к пояснительной записке к указанному проекту федерального закона) ФОИВ, которым предусматривается выделение дополнительных бюджетных ассигнований, соответствующие разделы, подразделы классификации расходов не указаны.

Расчеты дополнительных бюджетных ассигнований федерального бюджета, необходимых для реализации в 2015 - 2017 годах конкретных положений указов, а также оценка планируемых результатов не приведены, что не позволяет осуществить анализ эффективности расходов.

Правительством Российской Федерации не осуществляются обобщение и систематизация данных об исполнении бюджетных ассигнований из федерального бюджета, бюджетов субъектов Российской Федерации и средств из иных источников финансирования, выделенных на реализацию майских указов Президента Российской Федерации, в том числе Указа № 596.

По информации, полученной Счетной палатой от 83 субъектов Российской Федерации, в 2014 году объем потребности в средствах, необходимых для реализации Указа № 596, оценивается регионами в сумме 393 млрд. рублей, в 2015 году – 420,8 млрд. рублей, в 2016 году – 391,1 млрд. рублей.

В консолидированных бюджетах субъектов Российской Федерации на реализацию указов без учета средств из иных финансовых источников, предусмотрено в 2014 году 236,5 млрд. рублей в 2015 году 230,0 млрд. рублей, в 2016 году 204,4 млрд. рублей, что составляет, соответственно 60,2 %, 55 % и 52,6 % необходимого объема средств.

О недостаточности в своих бюджетах средств для реализации Указа № 596 в IV квартале 2014 года заявили 34 субъекта Российской Федерации.

Самый низкий уровень обеспеченности финансовыми ресурсами, необходимыми для реализации Указа № 596, по представленной информации, отмечается в Республике Калмыкия (7,8 %) и Еврейской автономной области (8,2 %), в Республике Башкирия, Алтайском крае, Амурской и Иркутской областях он не превышает 40 %, в Республике Алтай, Чувашской Республике, Республике Северная Осетия-Алания, Астраханской, Самарской и Ярославской областях – не превышает 60 %.

В результате большинство субъектов Российской Федерации для исполнения своих расходных обязательств вынуждены существенно сокращать расходы, в том числе инвестиционные, наращивать дефицит бюджетов и увеличивать объемы долговых обязательств.

7.7. Оценка мер по ускорению социально-экономического развития Сибири и Дальнего Востока, включая обеспечение транспортных связей труднодоступных территорий.

³⁶ Утверждено Коллегией Счетной палаты – протокол от 10 октября 2014 г. № 46К (992).

В целях развития Сибири и Дальнего Востока были приняты следующие федеральные законы:

- от 30 сентября 2013 г. № 267-ФЗ «О внесении изменений в части первую и вторую Налогового кодекса Российской Федерации в части стимулирования реализации региональных инвестиционных проектов на территориях Дальневосточного федерального округа и отдельных субъектов Российской Федерации»;

- от 29 декабря 2014 г. № 473-ФЗ «О территориях опережающего социально-экономического развития в Российской Федерации»;

- от 31 декабря 2014 г. № 519-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с принятием Федерального закона «О территориях опережающего социально-экономического развития в Российской Федерации»³⁷.

Анализ мероприятий по развитию Сибири и Дальнего Востока показал, что ускорение развития его территорий, включая обеспечение транспортных связей труднодоступных территорий, в 2012 – 2014 годах обеспечивалось двумя государственными программами Российской Федерации, не согласованными между собой: ГП-34 и ГП-24.

Кроме того, анализ ГП-34 выявил существенные недоработки:

- не отражен ряд элементов инфраструктуры, включая строительство автодорог;

- не исполнено поручение Президента Российской Федерации от 26 мая 2014 г. № Пр-1171: в госпрограмму не включены мероприятия по увеличению пропускной способности автомобильных дорог «Амур», «Лена», «Уссури», «Колыма», «Виллой». По результатам проведенного контрольного мероприятия «Проверка эффективности использования средств федерального бюджета, выделенных на реконструкцию федеральной автомобильной дороги М-60 на Дальнем Востоке»³⁸ установлено, что в 2014 году из запланированных к вводу 57,8 км автомобильной дороги М-60 «Уссури» Росавтодором не обеспечен ввод 21 км. М-60 «Уссури» на основном своем протяжении не соответствует установленным нормативным требованиям, а также не обеспечивает требуемую пропускную способность и безопасность дорожного движения. По состоянию на 1 января 2005 года из 740 км автомобильной дороги требовали проведения работ по реконструкции 655 км (88,5 %). В соответствии с нормативными требованиями потребность в реконструкции по состоянию на 1 января 2014 года составляет 561 км. Таким образом, за 9 лет было реконструировано всего 94 км дороги;

- не разработаны льготные условия ипотечного кредитования для жителей региона;

³⁷ При участии Счетной палаты с учетом значительного числа замечаний.

³⁸ «Проверка эффективности использования средств федерального бюджета, выделенных на реконструкцию федеральной автомобильной дороги М-60 на Дальнем Востоке» (План работы Счетной палаты Российской Федерации на 2014 год, пункт 2.9.3.2), выписка из протокола № 58к /5 от 3 декабря 2014 года.

- в перечне мероприятий ни одной из реализуемых ФЦП, включенных в госпрограмму, не предусмотрено приобретение вертолетов класса Ми-8 для обеспечения населения транспортной доступностью и организации воздушной перевозки социально важных грузов, несмотря на актуальность использования вертолетов данного класса в северных районах Камчатского края;

- не предусмотрено участие государственных корпораций (компаний), акционерных обществ с государственным участием, реализуемых ими мероприятий (проектов);

- не включены задачи и мероприятия, обеспечивающие улучшение социально-демографической ситуации;

- не скоординированы мероприятия по развитию и модернизации Байкало-Амурской магистрали и мероприятия по обеспечению жилыми помещениями лиц, занятых на ее строительстве;

- не учтено развитие центров высоких технологий.

Финансирование госпрограммы осуществлено не в полном объеме: по сводной бюджетной росписи на 2014 год - на уровне 83,1 % от объема, утвержденного госпрограммой. По оперативной информации, на 1 января 2015 года средства перечислены на уровне 94,4 % от объема, утвержденного сводной бюджетной росписью.

Минтранс России направлены в Минрегион России предложения о приоритетном использовании в Сибири и на Дальнем Востоке воздушного транспорта.

Проверками Счетной палаты выявлены факты неполного ввода в эксплуатацию в установленные сроки аэродромов, строительство, реконструкция и модернизация которых в Дальневосточном федеральном округе были полностью профинансированы в 2011 – 2013 годах, отсутствия положительных заключений ФАУ «Главгосэкспертиза России» по 24 объектам, финансирование которых в 2015 году предусматривается Росавиацией.

В ходе проводимого экспертно-аналитического мероприятия «Мониторинг реализации открытым акционерным обществом «Федеральная гидрогенерирующая компания – РусГидро» приоритетных проектов топливно-энергетического комплекса Восточной Сибири и Дальнего Востока»³⁹ установлено, что 78,4 % средств федерального бюджета, внесенных в уставный капитал ОАО «РусГидро» в качестве вклада Российской Федерации в размере 50 млрд. рублей в целях строительства объектов энергетического комплекса на территории Восточной Сибири и Дальнего Востока, размещено на депозитных счетах в Сбербанке России. По состоянию на 30 сентября 2014 года расход денежных средств на цели финансирования строительства объектов

³⁹ Мониторинг реализации открытым акционерным обществом «Федеральная гидрогенерирующая компания – РусГидро» приоритетных проектов топливно-энергетического комплекса Восточной Сибири и Дальнего Востока (строительство ТЭЦ в городе Советская Гавань, Сахалинской ГРЭС-2 (1-я очередь), Якутской ГРЭС-2 (1-я очередь), Благовещенской ТЭЦ (2-я очередь)) (с ежеквартальным представлением информации по итогам мониторинга в Государственную Думу) (План работы Счетной палаты Российской Федерации на 2014 год, пункт 2.9.7.3), выписка из протокола № 60К /3 10 декабря 2014 года.

электроэнергетики составил 9,4 млрд. рублей, или 18,7 % выделенных бюджетных ассигнований.

Техническая готовность инвестиционных проектов по состоянию на 1 октября 2014 года составляла около 4,5 %. Существуют риски переноса сроков ввода в промышленную эксплуатацию по всем четырем приоритетным объектам электроэнергетики от 3 до 20 месяцев.

Данные Росстата свидетельствуют о тенденциях, негативно характеризующих ситуацию в Сибири и на Дальнем Востоке.

По данным Росстата за 9 месяцев 2014 года, из региона продолжается отток населения. В Сибирском федеральном округе убыль населения составила 4,5 тыс. человек, в Дальневосточном федеральном округе – 17,6 тыс. человек.

В 2013 году и за 9 месяцев 2014 года в Дальневосточном федеральном округе наблюдалось снижение инвестиций в основной капитал (2013 год – 80,5 % уровня 2012 года, за 9 месяцев 2014 года – 98,7 % соответствующего периода 2013 года).

8. Выводы

По результатам экспертно-аналитического мероприятия Счетная палата отмечает высокие риски недостижения целевых значений показателей Указа № 596. При выполнении отдельных поручений Указа № 596 преобладает формальный подход, что снижает потенциал положительных экономических преобразований. До настоящего времени Правительством Российской Федерации не создана единая система мониторинга и контроля за реализацией Указа № 596, что привело к несогласованности документов стратегического планирования и государственных программ с указом и отсутствию конкретных механизмов достижения его целей.

8.1. ОНДП-2018 и Прогноз-2030 утверждены с нарушением сроков. ОНДП-2018 не учитывает целевого показателя Указа № 596 в части выпуска продукции высокотехнологичных и наукоемких отраслей экономики. В Прогнозе-2030 целевые показатели Указа № 596 достигаются только при реализации форсированного сценария, однако Правительство Российской Федерации не представило информации, подтверждающей, что именно этот сценарий реализуется в настоящее время. Кроме того, что в условиях текущей социально-экономической ситуации реализация форсированного сценария представляется маловероятной.

8.2. Заработал механизм предварительного общественного обсуждения государственных закупок с начальной ценой контракта на сумму свыше 1 млрд. рублей, способствующий повышению прозрачности крупных закупок.

8.3. Установлен риск невыполнения поручения Указа № 596 в части завершения до 2016 года выхода государства из капитала компаний «несырьевого сектора», не относящихся к субъектам естественных монополий и организациям оборонного комплекса, в связи с низкими темпами реализации

прогнозных планов приватизации в 2011-2014 годах и текущей конъюнктурой рынка.

8.4. Отдельными акционерными обществами не соблюдены требования Указа № 596 в части разработки компаниями с государственным участием программ отчуждения непрофильных активов. Исполнение поручения оценивалось на основе количественных показателей (число обществ, разработавших программы отчуждения непрофильных активов; количество и балансовая стоимость объектов, подлежащих реализации; количество и стоимость реализованных объектов). Представляется целесообразным оценивать полученный эффект от реализации компаниями с государственным участием программ отчуждения непрофильных активов с точки зрения влияния на динамику показателей финансово-хозяйственной деятельности.

8.5. Данные по итогам анализа эффективности «консолидированных» государством компаний свидетельствуют о сокращении ими выпуска гражданской продукции, что является негативной тенденцией и должно стимулировать к принятию Правительством Российской Федерации действенных мер по наращиванию доли указанных компаний на отечественном и мировом рынках в части выпуска конкурентоспособной гражданской продукции.

8.6. Не обеспечена организация обязательного публичного технологического и ценового аудита всех крупных инвестиционных проектов с государственным участием.

8.7. Механизм государственной гарантийной поддержки субъектов среднего предпринимательства, реализуемый ОАО «МСП Банк», к настоящему времени в полной мере не заработал, что подтверждается объемом выданных гарантий с 2013 года – 5,3 % от потенциально возможного объема.

8.8. Поручение Указа № 596 (абзац 7, подпункт «г», пункта 2) по созданию механизмов участия иностранных организаций в аукционах и конкурсах на строительство автомобильных дорог формально выполнено, однако практическое подтверждение привлечения указанных организаций отсутствует.

8.9. Анализ показал, что до настоящего времени не обеспечено приведение ряда государственных программ в соответствие со Стратегией-2020 и их увязка с технологическими платформами и территориальными инновационными кластерами.

8.10. Применяемая трактовка понятия «высокопроизводительное рабочее место» искажает реальную ситуацию в экономике, позволяет подменять сущность понятия производительности исключительно величиной заработной платы, что может привести к формальному выполнению достижения целевого показателя Указа № 596, без реального роста производительности труда.

8.11. Анализ отражения прогнозных значений к 2020 году по высокопроизводительным рабочим местам показал, что они отражены только в восьми государственных программах Российской Федерации с совокупным

целевым значением 1,5 млн. рабочих мест к 2020 году, что не позволяет достичь целевого показателя Указа № 596 – 25 млн. рабочих мест.

8.12. Проведенный анализ показал, что к концу 2015 года целевой показатель по объему инвестиций в основной капитал не будет достигнут. При этом негативная динамика появилась еще в 2013 году.

8.13. При сохранении сложившихся в настоящее время темпов прироста доли продукции высокотехнологичных и наукоемких отраслей экономики в ВВП целевой показатель Указа № 596 в этой части достигнут не будет. Правительство Российской Федерации не предусмотрело в Прогнозе на 2015 – 2017 годы ожидаемой динамики по данному показателю.

8.14. При условии реализации любого из вариантов Прогноза на 2015 - 2017 годы установленные Указом № 596 целевые значения по производительности труда (150 % к 2018 году) и инвестициям в основной капитал (27 % ВВП к 2018 году) достигнуты не будут.

8.15. Российская Федерация с 2012 года улучшила свою позицию в рейтинге Всемирного банка по условиям ведения бизнеса, заняв место в двадцатке лучших в сфере обеспечения исполнения контрактов, регистрации собственности и предприятий. Однако отмечается отсутствие существенной положительной динамики в таких критичных для бизнеса сферах как международная торговля, присоединение к электрическим сетям и получение разрешений на строительство, в которых Российская Федерация занимает 155-е, 143-е и 156-е места соответственно.

8.16. В соответствии с действующей методикой показателя Российской Федерации в рейтинге Всемирного банка по условиям ведения бизнеса формируются на основе данных г. Москвы и г. Санкт-Петербурга. Включение других российских городов в данный рейтинг может существенно повлиять на позицию Российской Федерации (возможно, негативным образом). В этой связи целесообразно поручить ответственным органам исполнительной власти оценить и спрогнозировать позицию Российской Федерации в рейтинге с учетом возможного включения других городов.

8.17. План повышения производительности труда, утвержденный Правительством Российской Федерации, не предусматривает достижение целевого значения показателя Указа № 596 по производительности труда. Согласно плану значение показателя в 2018 году по сравнению с 2011 годом составляет 118,5 %, что на 31,5 % ниже установленного Указом № 596 значения (150 %).

8.18. Сводные значения четырех из пяти показателей Указа № 596 в целом по Российской Федерации не включены ни в одну госпрограмму. Правительством Российской Федерации не определен порядок свода отраслевых показателей госпрограмм в интегральные показатели Указа № 596. В совокупности показатели госпрограмм не образуют единой системы и не обеспечивают возможности проверки достижения поставленных Указом № 596 целей.

8.19. Анализ содержания отраслевых и территориальных стратегий и концепций в различных отраслях экономики показал, что ряд из них требует уточнения и приведения в соответствие с целями, задачами и показателями Указа № 596. Так, показатели Указа № 596 не отражены в документах стратегического планирования транспортной отрасли и топливно-энергетическом комплексе.

8.20. Не обеспечена полная взаимоувязка госпрограмм Российской Федерации и региональных программ с положениями указа № 596 в части системы целей, задач, индикаторов, рисков, а также финансовых показателей. Не определены целевые ориентиры достижения показателей Указа № 596 в региональном разрезе.

8.21. Не обеспечена возможность оценки общего объема бюджетных средств, необходимых для исполнения Указа № 596. В этой связи достижение установленных Указом № 596 показателей не поддается оценке в стоимостном выражении. Отдельный учет средств федерального бюджета, направляемых на реализацию мероприятий Указа № 596, не ведется.

8.22. Анализ ФЦП «Экономическое и социальное развитие Дальнего Востока и Байкальского региона на период до 2018 года» выявил существенные недоработки, которые не позволят в полной мере исполнить соответствующее поручение Указа № 596, в частности: в ней не отражен ряд элементов инфраструктуры, включая строительство автодорог; в программу не включены мероприятия по увеличению пропускной способности автомобильных дорог «Амур», «Лена», «Уссури», «Колыма», «Вилуй», не разработаны льготные условия ипотечного кредитования, не скоординированы мероприятия по развитию и модернизации Байкало-Амурской магистрали и мероприятия по обеспечению жилыми помещениями лиц, занятых на ее строительстве. Данные Росстата подтверждают тенденции, негативно характеризующие экономическое положение и демографическую ситуацию в Сибири и на Дальнем Востоке.

9. Предложения:

9.1. Включить материалы отчета в сводный аналитический доклад Президенту Российской Федерации В.В.Путину.

9.2. Направить отчет о результатах экспертно-аналитического мероприятия в Совет Федерации и Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации.

Заместитель Председателя

Аудитор

Аудитор

Аудитор

Аудитор

Аудитор

Аудитор

Аудитор

Аудитор

Аудитор

Аудитор

Аудитор

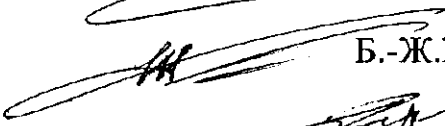
Руководитель аппарата


Заместитель руководителя аппарата

 В.Е.Чистова

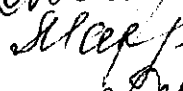
 С.А.Агапцов

 В.Н.Богомолов

 Б.-Ж.Жамбалнимбуев

 А.И.Жданьков

 В.С.Катренко

 Т.Н.Мануйлова

 С.Н.Мовчан

 Ю.В.Росляк

 М.С.Рохмистров

 А.В.Филипенко

 С.И.Штогрин

 Ю.В.Воронин

 Е.М.Шипилева

Список использованных сокращений

- ГП-4** Государственная программа Российской Федерации «Доступная среда на 2011 - 2015 годы», утвержденная постановлением Правительства Российской Федерации» от 15 апреля 2014 г. № 297.
- ГП-11** Государственная программа Российской Федерации «Развитие культуры и туризма» на 2013-2020 годы», утвержденная постановлением Правительства Российской Федерации» от 15 апреля 2014 г. № 317.
- ГП-12** Государственная программа Российской Федерации «Охрана окружающей среды» на 2012-2020 годы», утвержденная постановлением Правительства Российской Федерации» от 15 апреля 2014 г. № 326.
- ГП-13** Государственная программа Российской Федерации «Развитие физической культуры и спорта», утвержденная постановлением Правительства Российской Федерации» от 15 апреля 2014 г. № 302.
- ГП-15** Государственная программа Российской Федерации «Экономическое развитие и инновационная экономика», утвержденная постановлением Правительства Российской Федерации» от 15 апреля 2014 г. № 316.
- ГП-16** Государственная программа Российской Федерации «Развитие промышленности и повышение ее конкурентоспособности», утвержденная постановлением Правительства Российской Федерации» от 15 апреля 2014 г. № 328.
- ГП-17** Государственная программа Российской Федерации «Развитие авиационной промышленности на 2013-2025 годы», утвержденная постановлением Правительства Российской Федерации» от 15 апреля 2014 г. № 303.
- ГП-20** Государственная программа Российской Федерации «Развитие фармацевтической и медицинской промышленности на 2013-2020 годы», утвержденная постановлением Правительства Российской Федерации» от 15 апреля 2014 г. № 305.
- ГП-22** Государственная программа Российской Федерации «Развитие атомного и энергопромышленного комплекса», утвержденная постановлением Правительства Российской Федерации» от 2 июня 2014 г. № 506-12.
- ГП-23** Государственная программа Российской Федерации «Информационное общество (2011 - 2020 годы)», утвержденная постановлением Правительства Российской Федерации» от 15 апреля 2014 г. № 313.
- ГП-24** Государственная программа Российской Федерации «Развитие транспортной системы», утвержденная постановлением Правительства Российской Федерации» от 15 апреля 2014 г. № 319.

- ГП-25** «Государственная программа развития сельского хозяйства и регулирования рынков сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия на 2013 - 2020 годы», утвержденная постановлением Правительства Российской Федерации» от 14 июля 2012 г. № 717.
- ГП-26** Государственная программа Российской Федерации «Развитие рыбохозяйственного комплекса», утвержденная постановлением Правительства Российской Федерации» от 15 апреля 2014 г. № 314.
- ГП-30** Государственная программа Российской Федерации «Энергоэффективность и развитие энергетики», утвержденная постановлением Правительства Российской Федерации» от 15 апреля 2014 г. № 321.
- ГП-34** Государственная программа Российской Федерации «Социально-экономическое развитие Дальнего Востока и Байкальского региона», утвержденная постановлением Правительства Российской Федерации» от 15 апреля 2014 г. № 308.
- ГП-35** Государственная программа Российской Федерации «Развитие Северо-Кавказского Федерального округа» на период до 2025 года», утвержденная постановлением Правительства Российской Федерации» от 15 апреля 2014 г. № 309.
- ГП-37** Государственная программа Российской Федерации «Социально-экономическое развитие Калининградской области до 2020 года», утвержденная постановлением Правительства Российской Федерации» от 15 апреля 2014 г. № 311.