



Министерство финансов Российской Федерации

ДОКЛАД

**Об основных направлениях повышения эффективности
расходов федерального бюджета**

Москва – 2015

СОДЕРЖАНИЕ

1. Условия и текущие результаты управления бюджетными расходами	3
2. Совершенствование государственных программ как основного инструмента повышения эффективности бюджетных расходов	18
3. Переход от финансирования бюджетной сети к финансированию государственных услуг	37
4. Повышение эффективности мер социальной поддержки населения	58
5. Повышение эффективности государственных закупок	64
6. Совершенствование бюджетной политики в сфере государственной поддержки реального сектора экономики и реализации инвестиционных проектов с государственным участием	70
7. Повышение эффективности формирования, предоставления и распределения межбюджетных трансфертов	81
8. Повышение эффективности осуществления расходов на государственное управление	88
9. Совершенствование казначейских платежей	97
10. Развитие внутреннего финансового контроля и мониторинг качества финансового менеджмента	103
11. Обеспечение открытости и прозрачности общественных финансов	109

1. Условия и текущие результаты управления бюджетными расходами

Реализованные в последнее время решения, направленные в целом на предотвращение рисков неисполнения основных обязательств государства, включая уточнение оценок социально-экономического развития Российской Федерации в 2015 году, разработку, утверждение и реализацию плана первоочередных мероприятий по обеспечению устойчивого развития экономики и социальной стабильности в 2015 году, а также подготовленные и утвержденные изменения в федеральный закон о федеральном бюджете в части текущего года, в основном, обеспечили кратковременную адаптацию бюджетной политики к изменившимся условиям.

Сохранение (в ряде случаев – увеличение) объемов финансового обеспечения основных социальных обязательств, перераспределение, исходя из антикризисной направленности решений Правительства Российской Федерации, отдельных бюджетных ассигнований 2015 года, увеличение объема использования средств Резервного фонда Российской Федерации (далее – Резервный фонд) и иные предпринятые меры сформировали достаточные условия для исполнения федерального и иных бюджетов бюджетной системы Российской Федерации в 2015 году.

Разработка и утверждение Правительством Российской Федерации уточненных Основных направлений деятельности на период до 2018 года предопределили существенные особенности реализации бюджетной политики в плановом периоде, установив ряд целевых параметров социально-экономического развития и налогово-бюджетной сферы к 2018 году, достижение которых должно быть обеспечено за счет реализации соответствующих мер.

Для устойчивого развития экономики необходимо обеспечить плавную динамику номинального объема бюджетных расходов.

Бюджет, как основной инструмент экономической политики государства, призван запустить в предстоящие годы структурные изменения в экономике, включая стимулирование развития негосударственного сектора экономики, перенос акцентов в инвестиционной политике на частного инвестора. В целом бюджетная политика должна стать базовым инструментом управления серьезными преобразованиями в стране.

Осуществленная в начале 2015 года разовая корректировка валютного курса и уровня цен запустила естественный механизм адаптации экономики к внешним шокам, после чего влияние денежно-кредитной политики на инфляционную динамику стало снижаться, при этом на первую роль выходит бюджетная политика. Необходимо отметить, что применение предусмотренных законодательством Российской Федерации подходов к индексации основных социальных выплат (пенсий, пособий, оплаты труда) на индекс потребительских цен (фактический или прогнозируемый уровень инфляции) будет препятствовать действию механизма адаптации и, в конечном счете, приведет к необходимости дополнительной корректировки валютного курса и усилению инфляционной спирали.

Базовая задача в настоящее время – ограничить темпы роста бюджетных расходов, в том числе на социальные выплаты, заработные платы, государственный аппарат, и выйти на бездефицитный федеральный бюджет в среднесрочной перспективе. Последовательное сокращение дефицита федерального бюджета, вплоть до его обнуления в среднесрочной перспективе, ограничение использования средств Резервного фонда и переход к его пополнению являются важнейшими предпосылками для дальнейшего снижения инфляции, а, значит, снижения процентных ставок и возобновления спроса на кредиты со стороны реального сектора, а, следовательно, и для устойчивого экономического роста.

Сохранение высокой доли присутствия государства в экономике при низкой эффективности его участия, во-первых, будет тормозить процесс

восстановительного роста российской экономики, а, во-вторых, существенно ограничит потенциал ее роста. В Основных направлениях деятельности Правительства Российской Федерации на период до 2018 года установлен целевой ориентир доли расходов консолидированного бюджета в ВВП на уровне 35%, что примерно на 3 процентных пункта ниже значения 2014 года (38,1% ВВП).

Данный уровень является близким к оптимальному (33% ВВП), определенному по результатам вариантных расчетов зависимости реальных темпов экономического роста от доли государственных расходов в ВВП. Следовательно, снижение доли государственных расходов в ВВП, в первую очередь сокращение неэффективных трат, способно привести к повышению темпов роста российской экономики в среднесрочной перспективе.

При сравнении Российской Федерации с развитыми странами по уровню расходов на те или иные направления по отношению к ВВП следует учитывать, что Россия сопоставима с развитыми странами по характеру демографических процессов и объему социальных обязательств, но уступает им по уровню экономического развития, производительности труда, энерго- и ресурсопотреблению, качеству инвестиционного климата и государственного управления. Эти обстоятельства частично объясняют заметное отставание России от развитых стран в объемах расходов. Так, общие расходы на образование у нас составляют порядка 4,0-4,5% ВВП, на здравоохранение – 3,5% ВВП, в то время как средние значения по странам ОЭСР – соответственно 5,3 и 6,6%.

Более того, проводить подобные сравнения нужно при обеспечении сопоставимости классификаций соответствующих расходов (например, льготы по оплате услуг ЖКХ учителям во многих странах относятся на образование, в то время как в России они учитываются в социальной политике).

Кроме того, с точки зрения обеспечения устойчивости и сбалансированности бюджетов бюджетной системы страны Россия объективно не может иметь бюджетные расходы по отношению к ВВП, как в развитых странах, при поддержании налоговой нагрузки на уровне среднеразвитых стран.

Международные сравнения показывают, что чем выше уровень экономического развития страны, тем больший уровень изъятий в бюджетную систему может быть осуществлен. На текущий момент по объему ВВП на душу населения Россия в среднем на треть отстает от стран ОЭСР, однако, и уровень налоговой нагрузки в России существенно ниже – 23,5% (без учета нефтегазовых доходов) по сравнению с 34,5% в среднем по странам ОЭСР (в ряде стран ОЭСР этот показатель превышает 40%). В текущей макроэкономической и геополитической ситуации основными резервами увеличения доходов бюджетов должны являться сокращение доли теневого сектора экономики и улучшение налогового администрирования.

Следовательно, возможности для постепенного увеличения расходов по отношению к ВВП появятся только в том случае, если будет обеспечен выход на траекторию устойчивого экономического роста – причем более высокими темпами, чем в развитых странах. Реализовать это возможно только при проведении ответственной и консервативной бюджетной политики

Таким образом, на сегодняшний день главный вызов связан с нахождением баланса между усложняющимися задачами государственной политики и установленными на новом, более низком уровне бюджетными возможностями. Ответом на этот вызов должно стать повышение эффективности бюджетных расходов.

В то же время при условии, что эффективность бюджетных расходов является производной от реализуемой государственной политики, необходимо преодолеть негибкость их структуры. Оптимизационные меры

по балансировке бюджета при текущем наборе социальных обязательств и позиции по «силовым» расходам могут привести к тому, что в структуре расходов федерального бюджета в период 2015-2018 годов эта инерционность только усилится, еще более затрудняя возможности оздоровления бюджетной политики. В частности, доля расходов на оборону, безопасность, социальную политику и обслуживание долга может возрасти с 60% в 2014 году до 72% в 2018 году. Подобное изменение структуры расходов идет вразрез с задачей активизации экономического роста.

В этой связи одним из ключевых вопросов бюджетной политики становится выбор структуры расходов, определяющей приоритеты распределения ресурсов, которые в наибольшей степени соответствуют решению базовых задач государства – созданию условий для экономического роста, оказанию качественных государственных услуг, обеспечению социальной стабильности, безопасности общества и государства.

В настоящее время можно выделить ряд принципиальных вопросов, от которых зависит «структурная» эффективность расходов бюджетной системы.

Во-первых, следует определить оптимальный объем расходов на оборону. Доля расходов на оборону в Российской Федерации выше, чем в среднем по странам ОЭСР и странам БРИКС – более 4% ВВП по сравнению со значениями порядка 1-2% ВВП для обеих групп стран.

С учетом достаточно непростой геополитической ситуации нужно найти такой уровень расходов на эти цели, который, с одной стороны, не будет ухудшать условия для экономического роста и реализации других приоритетов государства, а с другой – позволит гарантированно решить задачу укрепления обороноспособности страны. При этом необходимо добиться максимально возможной отдачи от направленных на оборону бюджетных расходов.

Во-вторых, необходимо обеспечить сбалансированное распределение имеющихся бюджетных ресурсов между текущими (как правило, социальными) расходами и расходами на развитие (в широком смысле – инфраструктуру, образование, здравоохранение, поддержку инноваций).

За последние годы существенно выросли социальные расходы. Если в 2000 году расходы на пенсии и социальные выплаты составляли 7,3% ВВП и 21% расходов бюджетной системы, то в 2014 году - 12,3% ВВП и 32% от совокупных расходов. Это позволило существенно сократить уровень бедности: доля граждан с доходами ниже прожиточного минимума снизилась с 29% в 2000 году до 11% в 2014 году, средняя пенсия превысила прожиточный минимум пенсионера в 1,7 раза, достигнув 38% средней зарплаты в экономике. Однако при всей значимости этих результатов в нынешних условиях уже нет возможности прежними темпами наращивать социальные расходы, которые все в большей степени начинают вытеснять расходы, связанные с развитием, и повышать риски раскручивания инфляционной спирали.

По оценкам Минфина России, сохранение действующего в настоящее время механизма «автоматической» индексации основных социальных выплат на уровень инфляции потребует сокращения расходов федерального бюджета (за исключением «защищенных») дополнительно к уже проведенному в текущем году сокращению на 10%, еще почти на 8% в 2016, на 14% в 2017 и на 20% в 2018 году. Это еще более ухудшит структуру расходов федерального бюджета, усложнит достижение целей бюджетной политики.

Одним из наиболее значимых вызовов для бюджетной политики является обеспечение сбалансированности пенсионной системы. Уже сегодня коэффициент нагрузки (число работников, уплачивающих пенсионные взносы, на 100 пенсионеров) в России один из самых низких в мире – 121 (в среднем в странах ОЭСР - около 170).

Согласно демографическому прогнозу, доля граждан пенсионного возраста в численности населения вырастет с примерно 24% в 2014 году до 28% в 2030 году, а численность работающего населения и пенсионеров сравняется. Сохранение инерционного сценария развития системы обязательного пенсионного страхования приведет к увеличению разбалансированности бюджета Пенсионному фонду Российской Федерации (далее – Пенсионный фонд), дальнейшему ухудшению структуры и качества бюджетных расходов и, в конечном счете, к перекладыванию финансовой нагрузки на будущие поколения (трансферт из федерального бюджета в бюджет Пенсионного фонда может вырасти с 2,7% ВВП в 2015 году до 4% ВВП к 2030 году).

В-третьих, требуется определение оптимальной степени децентрализации бюджетной системы, обеспечивающей сбалансированность бюджетов субъектов Российской Федерации и муниципальных образований, их самостоятельность и ответственность за результаты своей работы. Для решения подобной задачи нужно двигаться к децентрализации полномочий – прежде всего, в сфере оказания бюджетных услуг, обеспечивая их необходимыми финансовыми ресурсами.

Вместе с тем вопросы обеспечения «функциональной» эффективности тех или иных сфер государственной политики также недостаточно проработаны.

Так, за последние 15 лет общий объем расходов бюджетной системы вырос с 34,3% до 40,8% ВВП, а в реальном выражении увеличился в 2,6 раза, при этом по большинству показателей, характеризующих результаты государственной политики, столь же значимого улучшения не произошло. При более системных подходах к формулированию целей и выверенных процедурах выбора наиболее подходящих для их достижения инструментов при том же объеме затраченных бюджетных ресурсов можно было бы рассчитывать на гораздо лучшие результаты.

В качестве примера можно привести низкую эффективность расходов на социальную политику: несмотря на постоянно растущие бюджетные расходы, уровень бедности населения снижается крайне медленно. По оценке экспертов среди граждан, получающих социальные выплаты, более 50% не относятся к категории нуждающихся в социальной поддержке. В то же время, среди граждан, нуждающихся в такой поддержке, менее 50% получают какие-либо социальные выплаты.

Таким образом, чем больше направляется в сложившуюся систему социальной поддержки бюджетных средств, тем выше социальное неравенство и ниже эффективность расходов на эти цели.

Существуют и другие схожие примеры функциональной неэффективности, которые в совокупности свидетельствуют о наличии системного ограничения, связанного с качеством государственного управления. По рейтингу качества государственного управления (МБРР) в 2000 году Российская Федерация занимала 149 место среди 196 стран, в 2013 году – 120 место среди 210 стран, что не позволяет говорить о какой-либо положительной динамике в оценке качества государственного управления в России.

В то же время по числу чиновников всех уровней на 10 тыс. человек Россия опережает большинство стран, в том числе сопоставимых по уровню экономического развития и географическим особенностям. Так, в 2014 году на 10 тыс. человек населения в России приходилось 108 государственных служащих. В других странах по данным 2010 – 2011 годов этот показатель составил: в Индии – 29, в Казахстане – 51, в Китае – 72 (в развитых странах, США, Германии и Испании – 100-110).

С 2000 по 2014 год расходы на государственное и муниципальное управление в абсолютном выражении возросли на 37,4%, но в реальном выражении они снизились на 16,1%.

4 октября 2013 года на заседании Государственного совета Российской Федерации о мерах по повышению эффективности бюджетных расходов были подведены итоги реализации Программы Правительства Российской Федерации по повышению эффективности бюджетных расходов на период до 2012 года.

Перечень поручений Президента Российской Федерации по итогам заседания Государственного совета предусматривал:

1) выработку предложений по повышению стимулирующего воздействия налоговых льгот на развитие экономики;

2) разработку критериев и методики оценки эффективности бюджетных расходов с учетом особенностей, определенных видом расходов;

3) проведение комплексного анализа государственных программ Российской Федерации (далее – государственные программы), включая оценку сбалансированности их целей, задач, индикаторов, мероприятий и финансовых ресурсов, а также соответствия этих программ долгосрочным целям социально-экономического развития Российской Федерации;

4) разработку и утверждение базовых (отраслевых) перечней государственных услуг (работ), а также порядка их формирования и ведения;

5) рекомендации органам исполнительной власти субъектов Российской Федерации о принятии нормативных правовых актов в сфере государственных закупок и т.д.

В целях выполнения решений Государственного совета Правительство Российской Федерации приняло Программу повышения эффективности управления общественными (государственными и муниципальными) финансами на период до 2018 года (распоряжение Правительства Российской Федерации от 30 декабря 2013 г. № 2593-р (далее – Программа повышения эффективности)).

Программа повышения эффективности нацелена на всестороннее повышение эффективности, прозрачности и подотчетности использования

бюджетных средств, является системным документом, охватывающим различные направления обеспечения эффективности бюджетных расходов. Подавляющее большинство мероприятий Программы повышения эффективности нашло отражение в государственных программах, причем две трети из них сосредоточено в государственной программе «Управление государственными финансами и регулирование финансовых рынков», ответственным исполнителем которой является Минфин России.

По прошествии полутора лет с момента начала реализации Программы повышения эффективности уже можно отметить определенный прогресс по большинству ее направлений (Таблица 1).

Таблица 1

Промежуточные итоги реализации Программы повышения эффективности

Направление	Результаты
<p>Обеспечение долгосрочной устойчивости и сбалансированности федерального бюджета</p>	<p>1. Федеральный бюджет, начиная с бюджета на 2014 - 2016 годы, формируется на основе законодательно установленных «бюджетных правил».</p> <p>2. Сформирована правовая основа долгосрочного бюджетного планирования (ст. 170.1 Бюджетного кодекса Российской Федерации (далее – Бюджетный кодекс).</p> <p>3. Разработан и внесен в Правительство Российской Федерации проект Порядка разработки Бюджетного прогноза Российской Федерации на долгосрочный период (далее – долгосрочный бюджетный прогноз).</p> <p>4. Утверждена форма финансово-экономического обоснования решений, предлагаемых к принятию проектом акта (приказ Минфина России от 19 марта 2015 г. № 42н).</p>
<p>Разграничение расходных обязательств и доходных источников, обеспечение устойчивости и сбалансированности региональных и местных бюджетов</p>	<p>1. Проведена дополнительная инвентаризация полномочий субъектов Российской Федерации и вопросов местного значения муниципальных образований и осуществлено с 2014 года перераспределение с муниципального на региональный уровень полномочий в сфере финансового обеспечения дошкольного образования, а также осуществлено перераспределение с 2015 года большинства «высокозатратных» вопросов местного значения с уровня сельских поселений на уровень муниципальных районов, что повлекло перераспределение доходных источников между вышеуказанными бюджетами в целях их сбалансированности.</p>

Направление	Результаты
	<p>2. Скорректированы правила формирования, предоставления и распределения межбюджетных субсидий в целях повышения эффективности их использования.</p> <p>3. Усовершенствованы правила предоставления бюджетных кредитов из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации в целях обеспечения сбалансированности региональных бюджетов.</p> <p>4. Направлены методические рекомендации по направлениям роста доходов и оптимизации расходов, а также по регулированию межбюджетных отношений на региональном и муниципальном уровнях.</p> <p>5. При распределении дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности учтены изменения налогового законодательства, в том числе перераспределения финансовых потоков в связи с созданием консолидированных групп налогоплательщиков, а также исключены из оценки налогового потенциала доходы, получаемые от малого и среднего предпринимательства в целях экономического стимулирования.</p>
<p>Программно-целевые методы планирования</p>	<p>1. Принят Федеральный закон от 28 июня 2014 г № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации».</p> <p>2. Осуществлен с 2014 года переход на программный принцип планирования и исполнения бюджетов.</p> <p>3. Синхронизировано представление в Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации (далее – Государственная Дума) проекта федерального бюджета и проектов изменений в государственные программы.</p> <p>4. Внесены изменения в Бюджетный кодекс о формировании и исполнении бюджетов субъектов Российской Федерации в «программном» формате.</p> <p>5. Подготовлены и направлены в субъекты Российской Федерации методические рекомендации по составлению и исполнению региональных бюджетов в «программном» формате.</p> <p>6. Изменены процедуры, связанные с формированием и реализацией государственных программ, в том числе введена норма об учете результатов реализации государственных программ за предыдущий год при планировании бюджетных ассигнований на дальнейшую перспективу, систематический анализ государственных программ дополнен мерами персональной ответственности руководителей органов власти, прежде всего дисциплинарного характера, за достижение результатов.</p>

Направление	Результаты
Меры по повышению эффективности бюджетных расходов	<p>1. Разработаны совместно со Счетной палатой Российской Федерации Критерии и методика оценки эффективности бюджетных расходов с учетом особенностей, определенных видом расходов.</p> <p>2. Организована с сентября 2014 года работа Правительственной комиссии по вопросам оптимизации и повышения эффективности бюджетных расходов.</p>
Управление финансовыми ресурсами публично-правовых образований	<p>1. Принято постановление Правительства Российской Федерации от 26 февраля 2014 г. № 151 «О формировании и ведении базовых (отраслевых) перечней государственных и муниципальных услуг и работ, формировании, ведении и утверждении ведомственных перечней государственных услуг и работ, оказываемых и выполняемых федеральными государственными учреждениями, и об общих требованиях к формированию, ведению и утверждению ведомственных перечней государственных (муниципальных) услуг и работ, оказываемых и выполняемых государственными учреждениями субъектов Российской Федерации (муниципальными учреждениями)».</p> <p>2. Утверждено 29 базовых (отраслевых) перечней, содержащих более 26 тыс. реестровых записей, сгруппированных в укрупненные 172 услуги и 215 работ.</p> <p>3. Внесены изменения в нормативные акты, обеспечивающие совершенствование методологии учета бюджетных обязательств и санкционирования оплаты денежных обязательств в связи с изменением порядка применения бюджетной классификации; поэтапным переходом к однократному вводу информации для учета бюджетных обязательств, формирования реестра контрактов и реестра соглашений; поэтапным переходом к «электронному санкционированию».</p>
Развитие системы государственного и муниципального финансового контроля	<p>1. Принято постановление Правительства Российской Федерации от 17 марта 2014 г. № 193 «О Порядке осуществления внутреннего финансового контроля и внутреннего финансового аудита».</p> <p>2. Внесены комплексные поправки в Бюджетный кодекс и Федеральный закон от 5 апреля 2014 г. № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» (далее – Федеральный закон № 44-ФЗ), которые реализуют новые подходы к государственному и муниципальному финансовому контролю, в том числе в отношении закупок, связанных с ориентацией контроля на обеспечение эффективности использования бюджетных средств, а также осуществлением финансового контроля на всех стадиях</p>

Направление	Результаты
	закупочного цикла.
Обеспечение открытости и прозрачности общественных финансов	<ol style="list-style-type: none"> 1. Разработан унифицированный макет модуля «Открытый бюджет» федерального органа исполнительной власти (далее – ФОИВ), подлежащий размещению на официальных сайтах ФОИВ. 2. Возобновлена практика публикации основных положений федерального закона о федеральном бюджете на очередной финансовый год и плановый период в формате «Бюджет для граждан». 3. Подготовлен к введению в промышленную эксплуатацию Единый портал бюджетной системы Российской Федерации. 4. Разработан рейтинг субъектов Российской Федерации по уровню открытости бюджетных данных. 5. Введена практика ежегодной публикации доклада о лучших практиках в области федерального, региональных и местных бюджетов для граждан на сайте Минфина России в сети Интернет.

Первые итоги реализации Программы повышения эффективности позитивно сказываются на качестве финансового менеджмента. В 2014 году средняя итоговая оценка по главным распорядителям бюджетных средств (далее – ГРБС) составила 67,1 балла по 100-балльной шкале против 60,4 в 2013 году (Таблица 2).

В то же время текущий уровень оценки качества финансового менеджмента не позволяет говорить о высокой эффективности управления финансами внутри ведомств. По наиболее значимому направлению «Исполнение бюджета по расходам» существенных изменений к лучшему за последние 5 лет так и не произошло.

Таблица 2

Динамика оценок качества финансового менеджмента по компонентам

№ п/п	Год	Оценка качества финансового менеджмента									
		Тип	Итоговая	по компонентам							
				Среднесрочное финансовое планирование	Исполнение бюджета по расходам	Исполнение бюджета по доходам	Управление активами	Контроль и аудит	Учет и отчетность	Исполнение судебных актов	Кадровый потенциал
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12
1.	2010	Средняя	45,7	46,8	51,3	55,7	57,9	52,9	45,6	60,4	33,6
2.	2011	Средняя	57,1	81,0	54,3	65,4	75,5	58,8	51,6	68,9	46,1
3.	2012	Средняя	61,2	50,1	69,1	64,9	66,5	64,0	57,6	78,1	47,4
4.	2013	Средняя	60,4	67,4	47,1	71,3	88,0	60,2	59,6	78,1	48,7
5.	2014	Средняя	67,1	80,4	49,7	71,2	92,3	72,5	66,6	82,9	49,9

Помимо недостаточного качества финансового менеджмента остаются актуальными проблемы и с находящимся у ФОИВ в распоряжении инструментарием по управлению бюджетными средствами. В частности, справедлива критика в адрес качества государственных программ, низкой степени расходов, управляемых на основе проектных принципов, сохраняется резерв для повышения эффективности в процессах планирования и осуществления государственных закупок и инвестиций.

Оценка эффективности бюджетных расходов в настоящее время, как правило, производится после осуществления соответствующих расходов. Предварительная же оценка эффективности бюджетных расходов фактически отсутствует (за исключением, как правило, формальных финансово-экономических обоснований к проектам решений, предполагающих бюджетные расходы).

Поэтому существенный резерв дальнейшего повышения эффективности бюджетных расходов лежит в области подготовки решений, порождающих (изменяющих) расходные обязательства Российской Федерации. Необходимо активно использовать оценку эффективности бюджетных расходов уже на этапе их планирования.

Оценивая качество управления государственными финансами в целом, можно констатировать достаточно высокие текущие позиции Российской Федерации в международных рейтингах: 10-е место по Индексу открытости бюджета, рассчитываемому Международным бюджетным партнерством, 3-е место по Индексу среднесрочного бюджетного планирования, 5-е место по Индексу бюджетирования, ориентированного на результат, рассчитываемому по методологии ОЭСР, 49-е место по качеству налогового администрирования в рейтинге Doing-Business. По заключению Международного валютного фонда, подготовленному в 2014 году, бюджетная отчетность и бюджетная практика Российской Федерации соответствует мировым стандартам.

С учетом вышеизложенного, основными задачами ближайших лет по повышению эффективности бюджетных расходов являются:

- 1) повышение эффективности и результативности имеющихся инструментов программно-целевого управления и бюджетирования;
- 2) создание условий для повышения качества предоставления государственных услуг;
- 3) повышение эффективности процедур проведения государственных закупок;
- 4) совершенствование процедур предварительного и последующего контроля, в том числе уточнение порядка и содержания мер принуждения к нарушениям в финансово-бюджетной сфере;

5) обеспечение широкого вовлечения граждан в процедуры обсуждения и принятия конкретных бюджетных решений, общественного контроля их эффективности и результативности.

Только системный подход к повышению эффективности бюджетных расходов позволит выполнить поручение Президента Российской Федерации по реализации Послания Президента Российской Федерации Федеральному собранию Российской Федерации от 4 декабря 2014 года и обеспечить сокращение в 2015-2017 годах расходов федерального бюджета ежегодно не менее чем на 5% в реальном выражении за счет снижения неэффективных затрат.

2. Совершенствование государственных программ как основного инструмента повышения эффективности бюджетных расходов

Анализ опыта формирования, реализации и оценки эффективности государственных программ позволил выявить ряд проблем как системного, так и специфического характера, и определить пути их решения.

Низкое качество государственных программ негативным образом сказывается на эффективности реализации государственной политики Российской Федерации в соответствующих сферах регулирования и расходов федерального бюджета.

1. В настоящее время *отсутствует полноценная система стратегических документов*, которые задавали бы актуальные приоритеты социально-экономического развития и государственной политики в соответствующих сферах реализации соответствующих государственных программ, как того требует Федеральный закон от 28 июня 2014 г. № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации».

При этом большинство действующих стратегических документов (Концепция долгосрочного социально-экономического развития на период до 2020 года, отраслевые документы стратегического планирования) утверждены в других макроэкономических и внешнеполитических реалиях и не пересматривались в последние годы ни на предмет приведения их в соответствие с внешними условиями, ни на предмет увязки с заявленными приоритетами государственной политики (например, установленными Указами Президента Российской Федерации от 7 мая 2012 года).

В то же время в действующей нормативной и методической базе формирования и реализации государственных программ отсутствуют требования об обязательном отражении в них показателей стратегических документов и их целевых значений, что не позволяет обеспечить полноценную взаимоувязку данных документов.

При этом следует четко определить и реализовать «надведомственные» функции по постановке целей, независимой экспертизе, оценке качества и эффективности реализации государственных программ.

2. Показатели государственных программ не позволяют реально оценить достижение запланированных результатов государственной политики в соответствующих сферах.

Это является следствием того, что:

1) показатели и их значения устанавливаются самими ответственными исполнителями, что позволяет им выбирать наиболее «удобные» показатели (манипулируемые либо имеющие заранее очевидную динамику, не зависящую от качества реализации государственной программы), а также задавать «комфортные» значения данных индикаторов, которые наверняка будут перевыполнены;

2) зачастую значения показателей рассчитываются на основе ведомственной отчетности либо специфических исходных показателей, рассчитываемых самими ответственными исполнителями (соисполнителями,

участниками), в результате чего невозможна или существенно затруднена внешняя оценка достоверности фактических значений показателей.

3. Ряд государственных программ имеют существенные *недостатки структуры*, не удовлетворяющие единым требованиям (подходам) к программно-целевому структурированию расходов федерального бюджета:

1) в отдельных государственных программах выделяются подпрограммы, содержащие только инвестиционные расходы, направленные на достижение целей иных государственных программ (например, государственная программа «Развитие рыбохозяйственного комплекса» (Рисунок 1));



Рисунок 1. Выделение в рамках государственной программы «Развитие рыбохозяйственного комплекса» подпрограммы с расходами инвестиционного характера, соответствующими целям иных подпрограмм

3) имеют место случаи выделения отдельных подпрограмм, дублирующих направления реализации иных подпрограмм (например, в рамках государственной программы развития сельского хозяйства и регулирования рынков сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия на 2013 - 2020 годы при наличии подпрограмм,

посвященных общим вопросам развития растениеводства и животноводства, дополнительно выделены подпрограммы по овощеводству, мясному животноводству и молочному животноводству (Рисунок 2));

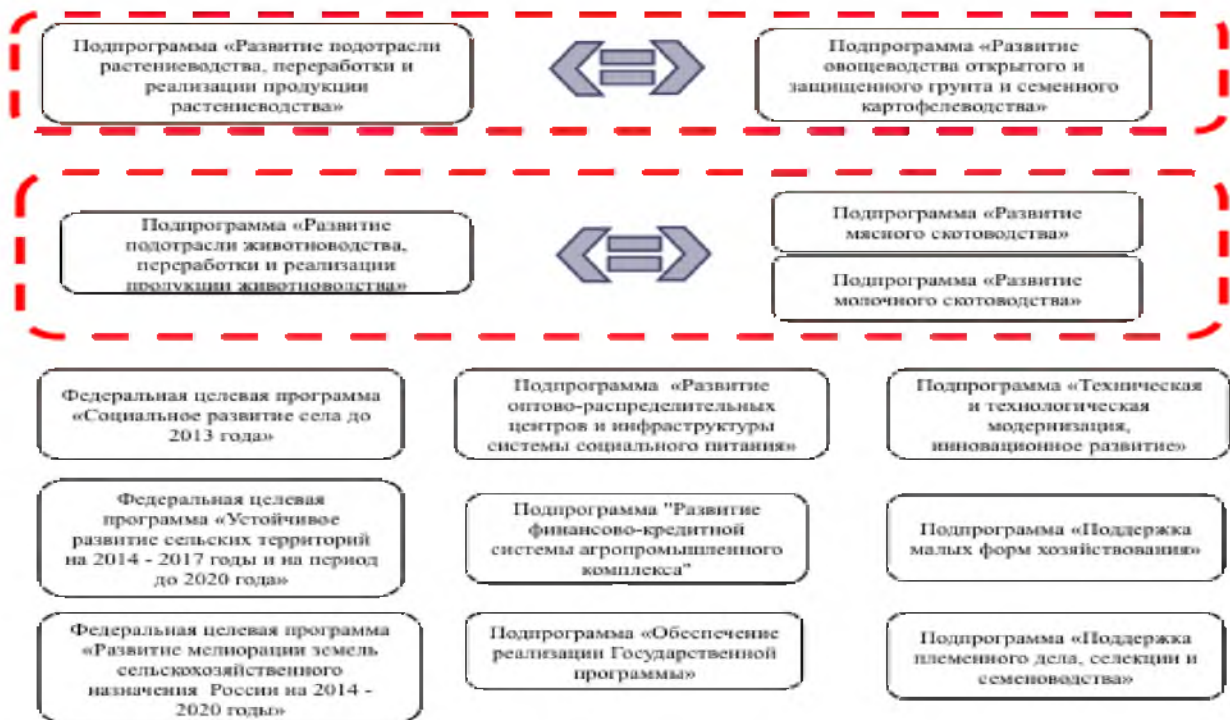
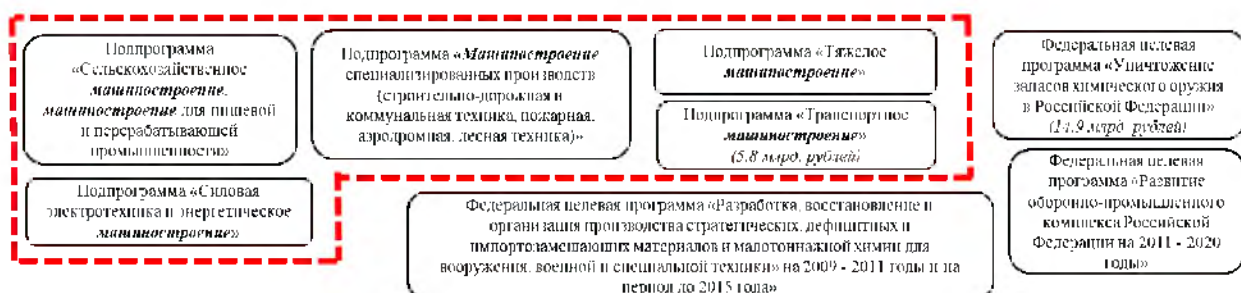


Рисунок 2. Выделение в рамках государственной программы дублирующих направлений реализации иных подпрограмм

4) в ряде случаев структура государственных программ (подпрограммы и основные мероприятия) чрезмерно детализирована (например, в государственной программе «Развитие промышленности и повышение ее конкурентоспособности» выделены 5 подпрограмм, посвященных различным подотраслям машиностроения, при этом часть из них не предусматривает расходов федерального бюджета, а некоторые состоят из 1-2 основных мероприятий (Рисунок 3)).



чрезмерная детализация подпрограмм и основных мероприятий

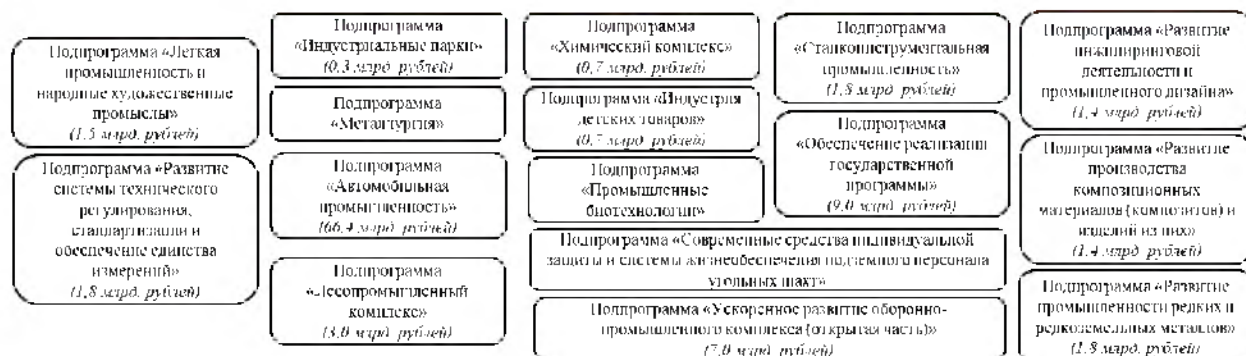


Рисунок 3. Чрезмерная детализация структуры государственной программы «Развитие промышленности и повышение ее конкурентоспособности»

4. Повышению качества формирования отдельных государственных программ препятствует также *неадекватное определение сферы их реализации.*

Например, в качестве отдельных направлений реализации государственной программы «Содействие занятости населения» выделяется деятельность ФМС России в сфере миграционной политики, включающая, в том числе внешнюю трудовую миграцию и содействие добровольному переселению соотечественников, проживающих за рубежом (Рисунок 4). С точки зрения программно-целевого планирования такая деятельность включена в данную государственную программу искусственно, поскольку не относится напрямую к поддержке занятости населения.



Рисунок 4. Выделение в структуре государственной программы «Содействие занятости населения» направлений, не соответствующих в полной мере сфере ее реализации

Аналогично в структуре государственной программы «Развитие культуры и туризма» на 2013 - 2020 годы выделяется федеральная целевая программа (далее – ФЦП) и отдельная подпрограмма, затрагивающие вопросы реализации национальной политики (Рисунок 5).



Рисунок 5. Выделение в структуре государственной программы «Развитие культуры и туризма» на 2013-2020 годы направлений, не соответствующих в полной мере сфере ее реализации

Дополнительной проработки заслуживает и вопрос дальнейшей реализации государственной программы «Управление федеральным имуществом», включающей две подпрограммы, одна из которых охватывает деятельность Росимущества, а другая посвящена функционированию системы государственного материального резерва, затрагивающей вопросы мобилизационной подготовки, обеспечения неотложных работ при ликвидации последствий чрезвычайных ситуаций, оказания гуманитарной помощи и т.п.

5. В течение последних лет документы, формирующие нормативную и методическую базу разработки и реализации государственных программ, постоянно совершенствуются в сторону большего соответствия лучшим международным практикам и требованиям, предъявляемым к программным инструментам в странах с передовым опытом. В то же время на практике *методические требования к качеству государственных программ ответственными исполнителями государственных программ в значительной степени не соблюдаются.*

6. Одним из наиболее существенных препятствий на пути построения целостной системы государственных программ является *особый порядок разработки и реализации ФЦП, а также обособленное планирование расходов на реализацию ФЦП и непрограммной части федеральной адресной инвестиционной программы* (далее – ФАИП).

ФЦП, формально включенные в состав государственных программ, по-прежнему утверждаются отдельными постановлениями Правительства Российской Федерации (как и государственные программы), а проект концепции и решения об утверждении ФЦП вносит в Правительство Российской Федерации не ответственный исполнитель соответствующей государственной программы, а Минэкономразвития России. При этом процедуры формирования, рассмотрения, утверждения, реализации и

отчетности по ФЦП не увязаны с аналогичными процедурами в отношении государственных программ.

Недостатками сложившейся практики являются:

1) недостаточная взаимоувязка или прямое дублирование целей, задач, показателей (индикаторов) государственных программ и входящих в их состав ФЦП (например, в состав государственной программы «Развитие транспортной системы» входит одноименная ФЦП, структура которой копирует набор подпрограмм «материнской» государственной программы; все 4 цели государственной программы являются также и целями ФЦП, 11 из 15 задач государственной программы являются задачами ФЦП, а более 25% показателей по своему содержанию соответствуют показателям ФЦП и её подпрограмм (Рисунок 6));

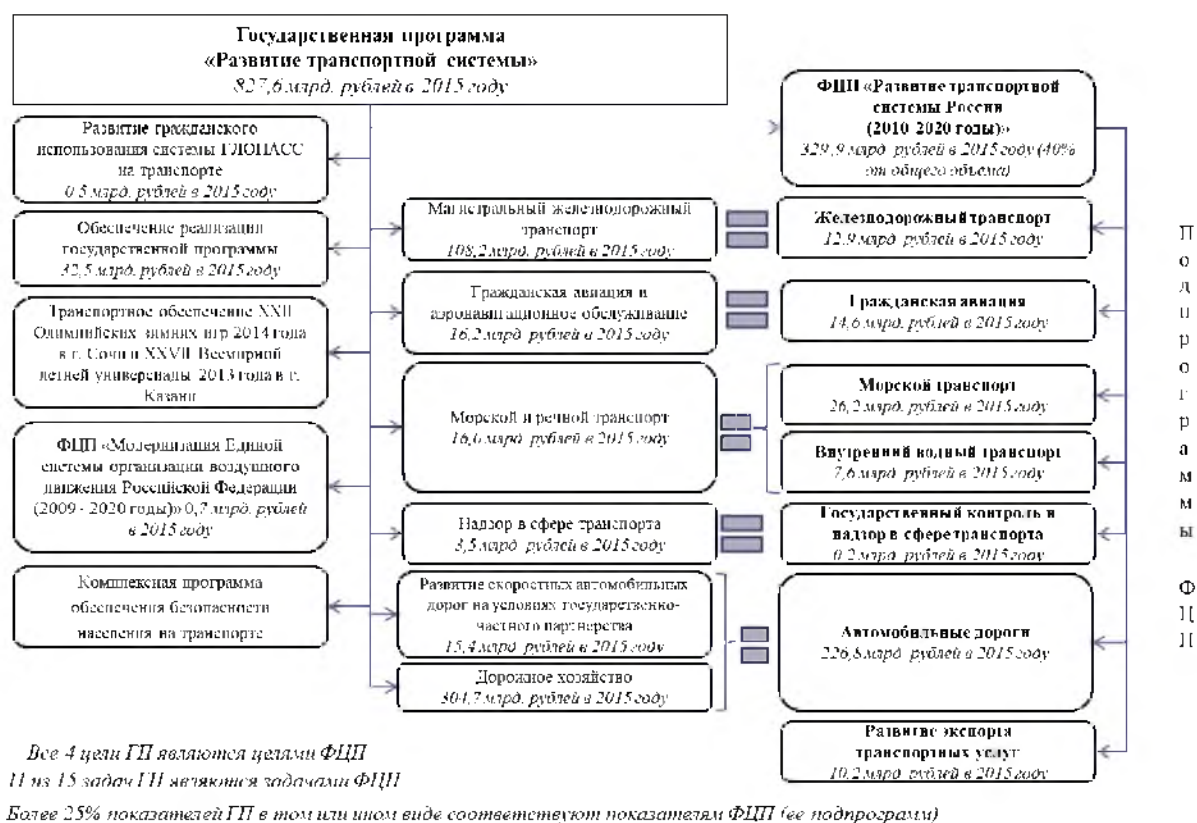


Рисунок 6. Дублирование целей, задач, показателей (индикаторов) государственной программы «Развитие транспортной системы» и одноименной ФЦП

2) размывание ответственности между ответственными исполнителями и Минэкономразвития России за достижение целевых показателей (индикаторов) государственных программ и входящих в их состав ФЦП;

3) необходимость при корректировке ФЦП синхронного внесения изменений в два акта Правительства Российской Федерации (об утверждении ФЦП и об утверждении государственной программы), что на практике не реализуется;

4) дублирование отчетности в части ФЦП (отдельно по ФЦП и по ней же – в составе отчетности по государственной программе).

Обособленное планирование расходов на реализацию ФЦП и непрограммной части ФАИП, осуществляемое Минэкономразвития России, ограничивает полномочия ответственных исполнителей по выделению приоритетных направлений расходования средств федерального бюджета в пределах общего объема бюджетных ассигнований на реализацию государственных программ и снижает их ответственность за достижение запланированных результатов реализации государственных программ.

7. В государственных программах практически *не учитываются* иные, кроме расходов федерального бюджета, инструменты реализации государственной политики в соответствующих сферах.

Большинство ответственных исполнителей не учитывают влияние на реализацию государственных программ налоговых льгот и иных регулятивных инструментов, не предполагающих выделение бюджетных ассигнований федерального бюджета, либо не приводят в государственных программах информацию о таком влиянии. В то же время объем налоговых расходов либо выпадающих доходов федерального бюджета по иным основаниям (освобождениям) в целом по бюджетной системе составляет порядка 2 триллионов рублей.

Так, например, финансовое обеспечение реализации государственной программы «Энергоэффективность и развитие энергетики» за счет средств

федерального бюджета в 2015 - 2017 годах составляет всего 9,9, 10,5 и 6,6 млрд. рублей (порядка 0,1% от валовой добавленной стоимости по соответствующим видам деятельности) соответственно. Очевидно, что достижение результатов государственной программы (включая плановые объемы добычи нефти и газа, уровень затрат на технологические инновации и т.п.) обеспечивается деятельностью организаций топливно-энергетического комплекса. Однако должное описание регулирующих мер со стороны ФОИВ, а также информация о мероприятиях, реализуемых такими организациями, включая сведения об их финансовом обеспечении (например, в рамках инвестиционных программ данных организаций), в государственной программе отсутствуют, что ставит под сомнение обоснованность и достижимость ожидаемых результатов государственной программы.

8. Значительная часть государственных программ затрагивает вопросы, практическое решение которых осуществляется органами государственной власти субъектов Российской Федерации и органами местного самоуправления. При этом, поскольку бюджеты субъектов Российской Федерации, начиная с бюджетов на 2016 год и плановый период 2017 и 2018 годов, должны в обязательном порядке формироваться в программном формате, к настоящему моменту во всех субъектах Российской Федерации утверждены государственные программы субъектов Российской Федерации в соответствующих сферах.

Однако механизм, позволяющий обеспечить взаимосвязь государственных программ и государственных программ субъектов Российской Федерации в аналогичных сферах, в нормативных и методических документах отсутствует.

В настоящее время поддержка государственных программ субъектов Российской Федерации за счет средств федерального бюджета осуществляется путем предоставления множества субсидий бюджетам субъектов Российской Федерации на софинансирование конкретных

расходных обязательств, что приводит к снижению эффективности данной поддержки, сокращению ответственности за реализацию полномочий органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления.

9. Государственные программы в отдельных случаях характеризуются *значительным числом соисполнителей участников*, что во многом обусловлено фактом не вполне однозначного и корректного распределения функций и полномочий ФОИВ или подведомственности учреждений в отдельных отраслях.

Так, государственная программа «Социальная поддержка граждан» имеет более 30 участников, государственная программа «Развитие науки и технологий» на 2013-2020 годы – порядка 20 участников, государственная программа «Развитие образования» – 20 участников, у которых в свою очередь есть подведомственные учреждения высшего и послевузовского образования.

Это усложняет процедуры формирования государственных программ и управления их реализацией, а также способствует размыванию ответственности за реализацию государственной программы в целом.

10. Лишь 54,5% расходов федерального бюджета на 2015 год направляются на реализацию государственных программ. При этом *отдельные направления деятельности необоснованно отнесены к непрограммным*.

Так, например, расходы на функционирование центрального аппарата ФАНО России в федеральном законе о федеральном бюджете на 2015-2017 годы отражены в непрограммной части федерального бюджета, несмотря на то, что цель и задачи государственной программы «Развитие науки и технологий» на 2013 - 2020 годы охватывают практически всю деятельность ФАНО России.

Аналогичным образом расходы на обеспечение деятельности учреждений здравоохранения, подведомственных Управлению делами Президента Российской Федерации, не включены в состав государственной программы «Развитие здравоохранения».

Кроме того, столь низкий показатель доли программных расходов связан с тем, что *до настоящего момента не утверждены 4 из 43 государственных программ («Развитие пенсионной системы на 2017-2025 годы», «Развитие оборонно-промышленного комплекса», «Обеспечение обороноспособности страны», «Социально-экономическое развитие Крымского федерального округа на период до 2020 года»)*, предусмотренных перечнем государственных программ Российской Федерации, утвержденным распоряжением Правительства Российской Федерации от 11 ноября 2010 г. № 1950-р. При этом расходы на реализацию этих четырех государственных программ составили бы порядка 40% расходов федерального бюджета.

11. Несмотря на переход к формированию федерального бюджета на основе государственных программ, его *формат не полностью соответствует программному*. Так, функциональная классификация используется в федеральном законе о федеральном бюджете как основная, а распределение бюджетных ассигнований по «программным» кодам классификации приводится только в привязке к функциональной структуре.

12. Ряд государственных программ носит *полностью закрытый характер* при наличии открытых расходов на их реализацию. Это не позволяет в полной мере обеспечить соответствие распределения бюджетных ассигнований, утверждаемых федеральным законом о федеральном бюджете, и актов Правительства Российской Федерации об утверждении государственных программ.

В целом же доля закрытых расходов федерального бюджета возросла с 13,7% в 2010 году до 24,7% в 2015 году.

13. Одним из существенных недостатков, препятствующих использованию государственных программ в качестве инструмента долгосрочного бюджетного планирования, является *отсутствие в настоящее время актуального прогноза социально-экономического развития Российской Федерации на долгосрочный период*, что в свою очередь делает невозможным разработку долгосрочного бюджетного прогноза, содержащего оценку предельных объемов («потолков») расходов федерального бюджета на реализацию государственных программ на период их действия.

Следствием сложившейся практики являются:

1) постоянный пересмотр параметров государственных программ как в среднесрочной, так и в долгосрочной перспективе;

2) нереалистичность параметров утвержденных государственных программ;

3) постоянно заявляемая потребность в дополнительных бюджетных ассигнованиях при формировании федерального бюджета на очередной финансовый год и плановый период.

Утверждение долгосрочного бюджетного прогноза позволило бы в каждом бюджетном цикле использовать установленные им «потолки» при составлении федерального закона о федеральном бюджете на очередной финансовый год и плановый период в качестве основы для формирования и распределения бюджетных ассигнований на второй год планового периода.

14. *Деятельность ФОИВ в значительной степени осуществляется вне рамок государственных программ.*

Действует множество различных планов ФОИВ (например, планы деятельности ФОИВ, планы нормативно-правовой работы ФОИВ, планы публичных мероприятий ФОИВ, планы мероприятий ФОИВ по реализации отдельных стратегических документов и т.д.), не связанных между собой и с государственными программами; планы зачастую дублируются или частично противоречат друг другу (по срокам, формулировкам мероприятий и т.п.),

что в определенной мере обусловлено отсутствием в настоящее время концепции (порядка) формирования планов ФОИВ.

Кроме того, значительная часть мероприятий, реализуемых ФОИВ на основании отдельных поручений Президента Российской Федерации и Правительства Российской Федерации, «дорожных карт», не вытекает из государственных программ и не отражается в них.

Это не только затрудняет планирование деятельности ФОИВ, но и в большинстве случаев не позволяет рассматривать государственные программы, как документы, учитывающие все приоритеты государственной политики в соответствующей сфере и охватывающие исчерпывающий комплекс мероприятий, необходимых для реализации данных приоритетов.

15. Неоптимальная система отчетности по государственным программам и формальный характер оценки эффективности государственных программ.

1) В рамках действующей нормативной базы ответственный исполнитель государственной программы *обязан предоставлять отдельные формы отчетности в различные министерства и ведомства* Минэкономразвития России, Счетную палату Российской Федерации и Росстат. Так, например, в соответствии с приказом Росстата от 14 ноября 2014 г. № 661 «Об утверждении статистического инструментария для организации федерального статистического наблюдения за ходом реализации государственных и федеральных целевых программ (подпрограмм)» ответственный исполнитель направляет в Росстат годовую и квартальную формы отчетов № 1-ГП «Сведения об использовании средств из бюджетных и внебюджетных источников финансирования на выполнение государственных программ (подпрограмм) Российской Федерации» и № 1-ГП (индикаторы) «Сведения о целевых индикаторах и показателях реализации государственных программ (подпрограмм) Российской Федерации».

Счетная палата Российской Федерации запрашивает информацию о реализации государственной программы по своей форме, которая во многом совпадает с формой, направляемой в Минэкономразвития России в соответствии с Методическими указаниями по разработке и реализации государственных программ Российской Федерации, утвержденными приказом Минэкономразвития России от 20 ноября 2013 г. № 690.

2) Действующая отчетность по государственным программам *не в полной мере отражает оценку эффективности бюджетных расходов, направляемых на их реализацию.*

В годовых отчетах оценка эффективности проводится самим ответственным исполнителем государственной программы. В результате такая оценка является субъективной и не позволяет в полной мере оценить эффективность реализации государственной программы. Сводный годовой доклад о ходе реализации и оценке эффективности государственных программ формируется Минэкономразвития России на основе данных, внесенных ответственными исполнителями. Оценка деятельности ответственных исполнителей в части, касающейся реализации государственных программ, приводится с учетом мнения Минэкономразвития России, однако единые подходы к ее проведению отсутствуют.

3) В настоящее время *результаты оценки эффективности государственных программ практически не используются при их корректировке и в бюджетном планировании*, несмотря на наличие соответствующих норм в законодательных и иных нормативных правовых актах.

В целях преодоления выявленных недостатков действующей системы формирования и реализации государственных программ предлагается ряд взаимоувязанных направлений повышения эффективности данного инструмента.

Для **повышения требований к качеству государственных программ** необходимо:

1) проинвентаризировать действующие стратегические документы и сформировать сводный аналитический документ, содержащий актуальные цели и приоритеты государственной политики;

2) разработать перечни показателей для каждой государственной программы с их рассмотрением Правительственной комиссией по вопросам оптимизации и повышения эффективности бюджетных расходов (по ее решению – Правительством Российской Федерации);

3) обеспечить обязательное включение в государственную программу показателей стратегических документов, относящихся к сфере ее реализации;

4) сформировать сводный аналитический перечень целей государственных программ в сферах совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации для координации с государственными программами субъектов Российской Федерации;

5) разработать требования к формированию состава (групп) показателей, обеспечивающего разнонаправленную оценку результатов реализации государственных программ и подпрограмм, что обеспечит возможность внешней проверки и минимизацию манипулируемости;

6) установить обязательность представления сведений об учете замечаний Минэкономразвития России, Минфина России, Счетной палаты Российской Федерации, Государственной Думы и Совета Федерации, представленных в рамках предшествующего рассмотрения проекта государственной программы (проекта изменений в нее);

7) утверждать ФЦП (концепции ФЦП) постановлениями Правительства Российской Федерации об утверждении (изменении) государственных программ;

8) проработать вопрос целесообразности выделения особого типа «проектных» подпрограмм и основных мероприятий государственных

программ, аналогичных по содержанию ФЦП, предусмотрев при необходимости дополнительные полномочия Минэкономразвития России по их экспертизе и согласованию;

9) внести изменения в перечень государственных программ, дополнив его новыми программами в сфере миграционной и национальной политики, и исключив государственную программу «Управление федеральным имуществом»;

10) активизировать работу по оказанию поддержки реализации государственных программ субъектов Российской Федерации и муниципальных программ, осуществление которых является необходимым условием достижения результатов соответствующих государственных программ Российской Федерации, путем предоставления бюджетам субъектов Российской Федерации единой субсидии.

В целях обеспечения более полной интеграции государственных программ в бюджетный процесс предлагается:

1) разработать долгосрочный бюджетный прогноз, содержащий, в том числе предельные объемы расходов («потолки») на реализацию государственных программ на период их действия, сформированные исходя из консервативного варианта прогноза социально-экономического развития Российской Федерации, минимизации риска сокращения государственных программ, в том числе за счет увеличения доли условно утвержденных расходов;

2) разработать и утвердить государственные программы: «Развитие пенсионной системы на 2017-2025 годы», «Развитие оборонно-промышленного комплекса», «Обеспечение обороноспособности страны», «Социально-экономическое развитие Крымского федерального округа на период до 2020 года»;

3) внести изменения в Бюджетный кодекс, предусматривающие:

отражение в приложении к проекту федерального закона о

федеральном бюджете, утверждающем распределение бюджетных ассигнований по государственным программам, показателей основных мероприятий вместо направлений расходов классификации расходов бюджета;

консолидацию в одном приложении к проекту федерального закона о федеральном бюджете информации о распределении бюджетных ассигнований по разделам и подразделам классификации расходов бюджета;

отражение в ведомственной структуре расходов федерального бюджета информации всех утвержденных при рассмотрении Государственной Думой во втором чтении приложений, содержащих направления расходов;

формирование сводной бюджетной росписи федерального бюджета и утверждение лимитов бюджетных обязательств в соответствии с ведомственной структурой расходов федерального бюджета, а также другими приложениями, определяющими распределение бюджетных ассигнований по кодам бюджетной классификации;

возможность перераспределения бюджетных ассигнований на реализацию государственной программы путем внесения изменений в сводную бюджетную роспись при условии, что увеличение объема бюджетных ассигнований, утвержденных федеральным законом о федеральном бюджете по соответствующей целевой статье и группе вида расходов, не превысит 10% и при сохранении значений целевых показателей соответствующей государственной программы;

4) обеспечить формирование и утверждение открытых (при необходимости – сокращенных) версий всех государственных программ;

5) отказаться от процедуры рассмотрения разногласий по распределению бюджетных ассигнований при формировании проекта федерального бюджета с учетом необходимости осуществления мероприятий государственных программ в рамках одобренных Правительством Российской Федерации предельных объемов бюджетных ассигнований на их

реализацию, а также от особого порядка формирования расходов на реализацию ФЦП и непрограммной части ФАИП и предварительного выделения их общего объема в общем объеме расходов федерального бюджета.

В целях совершенствования системы оценки эффективности государственных программ предлагается:

1) обеспечить включение в планы и детальные планы-графики реализации государственных программ мероприятий, предусмотренных поручениями Президента Российской Федерации и Правительства Российской Федерации, «дорожными картами» и иными аналогичными документами;

2) предусмотреть структурирование планов ФОИВ по государственным программам и их подпрограммам, а также обязательность отражения целей, задач, показателей государственных программ и мероприятий планов их реализации в планах ФОИВ, при этом отказавшись от формирования иных планов ФОИВ, не предусмотренных Федеральным законом от 28 июня 2014 г. № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации»;

3) разработать единые формы и порядок формирования отчетности по государственным программам;

4) проработать вопрос реализации в рамках действующих информационных систем принципа однократного ввода информации, необходимой для формирования любых отчетных форм по государственным программам;

5) обеспечить необходимость направления всех проектов государственных программ (изменений в них) на рассмотрение Аналитическому центру при Правительстве Российской Федерации и Экспертному управлению Президента Российской Федерации;

6) поручить формирование рейтинга государственных программ по

качеству их формирования и эффективности реализации, а также проведение аудита государственных программ, имеющих высокий рейтинг качества, – не реже 1 раза в 3 года, средний – 1 раз в 2 года, низкий – ежегодно Аналитическому центру при Правительстве Российской Федерации;

7) рассматривать итоги аудита государственных программ на заседаниях Правительства Российской Федерации.

3. Переход от финансирования бюджетной сети к финансированию государственных услуг

Анализ состояния бюджетной сети, численности работников бюджетной сферы, объема и качества оказываемых ими государственных (муниципальных) услуг показывает наличие существенных резервов повышения эффективности бюджетных расходов (как в сравнении с негосударственным сектором, так и по сравнению с другими странами).

В числе основных проблем бюджетного сектора можно выделить следующие.

1. Избыточная численность работников бюджетной сферы, причем и по отношению к численности занятого населения, и по отношению к обслуживаемым контингентам.

Доля работников в бюджетном секторе в Российской Федерации (не включая работников органов государственной власти, военнослужащих, работников госкомпаний), более чем на 2 процентных пункта выше среднего по странам ОЭСР (Рисунок 7).

По данным 2011 года

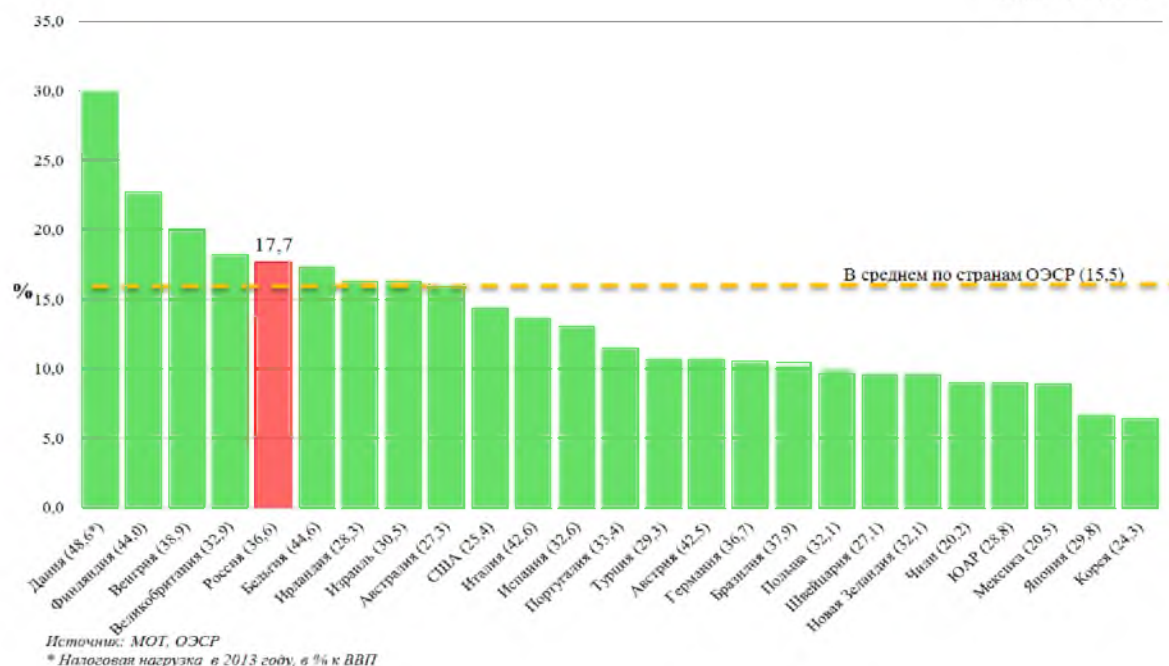


Рисунок 7. Доля занятых в бюджетном секторе в общей численности занятого населения, в %

2. Низкая производительность труда в бюджетном секторе.

В Российской Федерации число учителей на 1 тыс. учеников в средней школе (Рисунок 8) и число врачей на 10 тыс. населения в 1,6 раза (Рисунок 9) превышают среднее значение по странам ОЭСР.

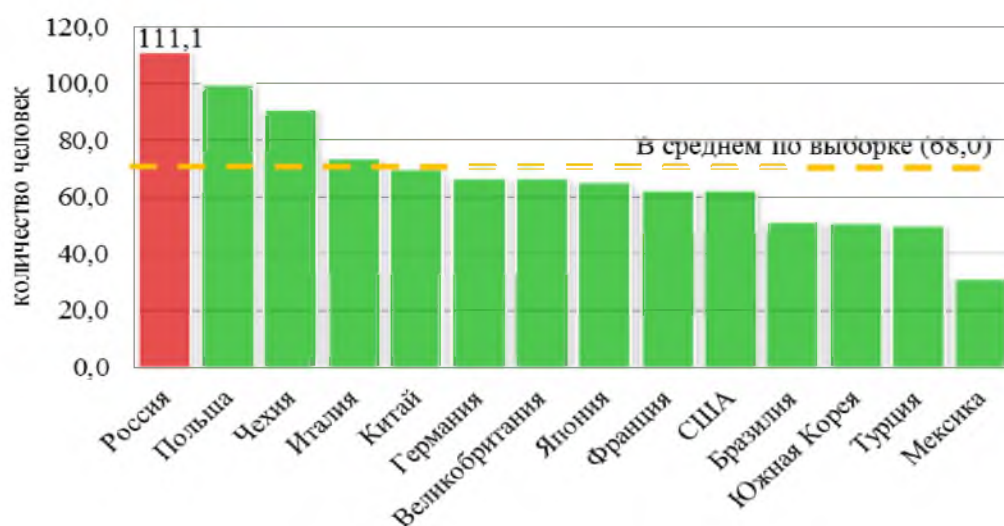


Рисунок 8. Число учителей на 1 тыс. учеников в средней школе

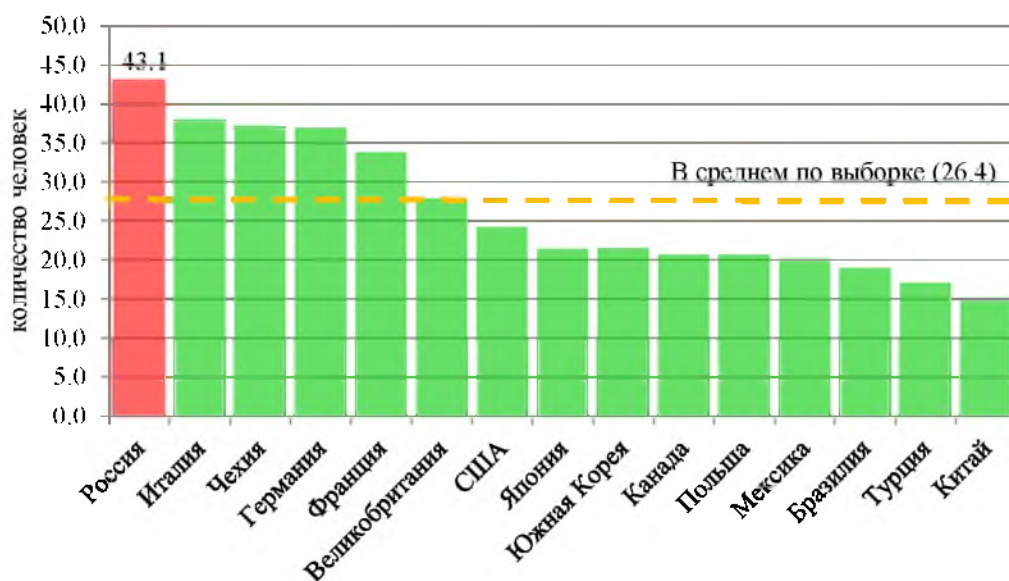


Рисунок 9. Число врачей на 10 тыс. человек населения

При увеличении за 15 лет бюджетных расходов на науку гражданского назначения в реальном выражении в 5,7 раза по индексу цитирования Web of Science удельный вес России в общемировом числе публикаций составляет лишь 1,9%, по индексу цитирования Scopus – 1,7%. Еще больше отставание по внедрению результатов научных разработок.

3. Медленный рост качества государственных услуг.

Несмотря на увеличение бюджетных расходов в отдельных сферах бюджетного сектора, Российская Федерация отстает по ряду ключевых параметров качества государственных услуг от стран с сопоставимым уровнем социально-экономического развития, причем разрыв не сокращается. Например, по показателю продолжительность жизни, несмотря на рост расходов на здравоохранение по отношению к ВВП, наблюдается недостаточная динамика (Рисунок 10).

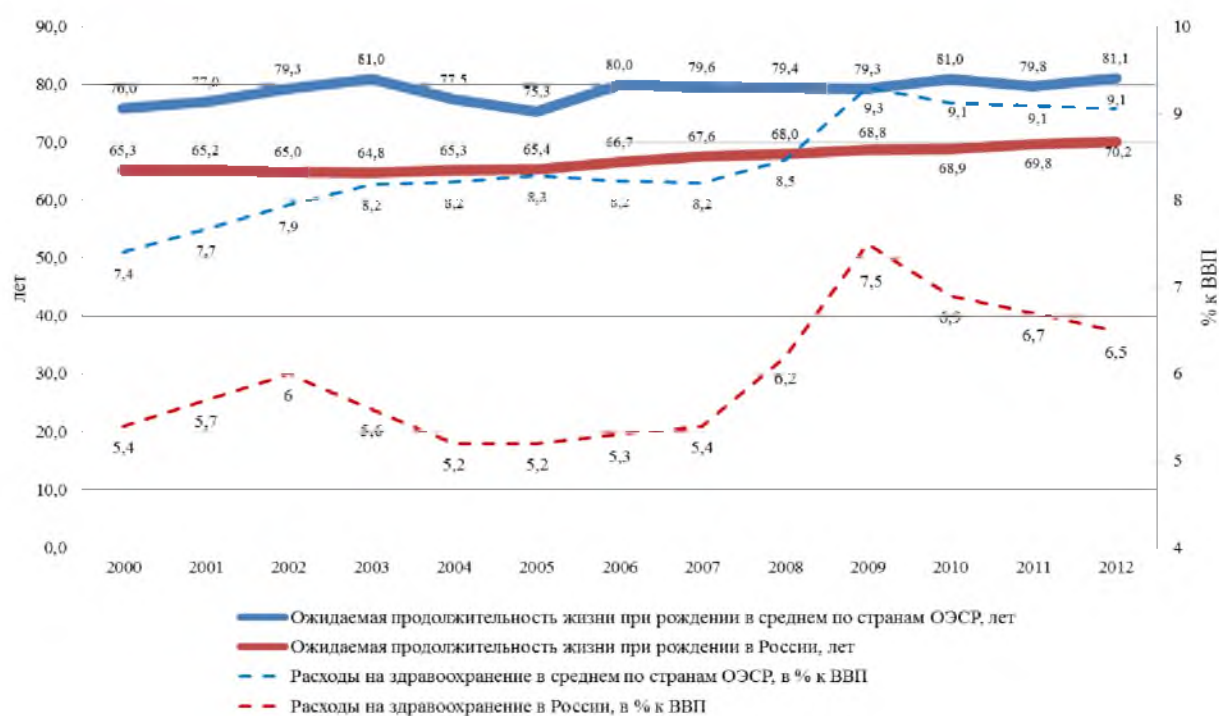


Рисунок 10. Ожидаемая продолжительность жизни при рождении и расходы на здравоохранение: сравнение России с средним по странам ОЭСР

Источник: ОЭСР

По данным Bloomberg, по итогам 2014 года Россия заняла последнее место (51 место) в рейтинге стран мира по эффективности систем здравоохранения.

Бюджетные расходы на 1 ученика общеобразовательной школы с 2000 по 2014 годы в реальном выражении выросли в 4,6 раза. При этом согласно рейтингу ОЭСР (PISA), оценивающему качество школьного образования, в 2000 году Россия занимала по различным видам грамотности (математическая, естественнонаучная, читательская) места с 22 по 27 среди 31 страны-участника рейтинга, в 2012 году – 31-38 места среди 65 стран.

При росте бюджетных расходов на 1 студента в реальном выражении в 5,4 раза за период с 2000 по 2014 годы из 950 российских ВУЗов (548 – государственные и муниципальные, 402 – частные) только 7 входят в 500 лучших ВУЗов мира по рейтингу QS World University Rankings (британское консалтинговое агентство Quacquarelli Symonds) и только 1 – в 100 лучших

ВУЗов по рейтингу Academic Ranking of World Universities (ARWU). При этом менее 45% выпускников российских ВУЗов работают по специальности, а качество подготовки во многих ВУЗах (в основном в негосударственном секторе и в ряде филиалов государственных ВУЗов) не соответствует минимальным стандартам.

4. Расходы бюджета по соответствующим разделам бюджетной классификации, во-первых, не всегда отражают реальные объемы государственной поддержки в той или иной сфере (так как не учитывают налоговые льготы, льготы по оплате коммунальных услуг и другие льготы работникам бюджетной сферы, например, длительные отпуска, досрочный выход на пенсию); во-вторых, не всегда соответствуют расходным обязательствам публично-правовых образований, например, за счет бюджета финансируются не только базовые конституционные гарантии, но и дополнительные услуги (дополнительные занятия, улучшенные условия, углубленное изучение предметов и т.д.).

5. Реформы бюджетной сети в соответствии с федеральным законом от 8 мая 2010 г. № 83-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием правового положения государственных (муниципальных) учреждений» пока не дали ожидаемых результатов.

Так, число казенных учреждений, финансирование которых осуществляется вне государственного (муниципального) задания, в целом по Российской Федерации остается весьма высоким и практически не сокращается в последние годы (Таблица 3).

Таблица 3

Количественный состав государственных и муниципальных учреждений

№ п/п	Тип государственных и муниципальных учреждений	2012		2013		2014	
		единиц	в % к итогу	единиц	в % к итогу	единиц	в % к итогу
1	2	3	4	5	6	7	8
1.	Всего учреждений	189 718	-	185 710	-	180 907	-
	<i>в том числе:</i>						
2.	<i>на федеральном уровне</i>	10 547	100,0	10 322	100,0	10 244	100,0
	<i>в том числе:</i>						
3.	<i>- казенные учреждения</i>	6 161	58,4	6 123	59,3	6 248	61,0
4.	<i>- бюджетные учреждения</i>	4 342	41,2	4 147	40,2	3 935	38,4
5.	<i>- автономные учреждения</i>	44	0,4	52	0,5	61	0,6
6.	<i>на региональном и муниципальном уровнях</i>	179 171	100,0	175 388	100,0	170 663	100,0
	<i>в том числе:</i>						
7.	<i>- казенные учреждения</i>	50 960	28,4	50 205	28,6	48 371	28,3
8.	<i>- бюджетные учреждения</i>	115 561	64,5	110 783	63,2	106 536	62,4
9.	<i>- автономные учреждения</i>	12 650	7,1	14 400	8,2	15 756	9,3
10.	<i>Справочно: органы государственной (муниципальной) власти</i>	41 563	-	41 585	-	41 547	-

Источник: Федеральное казначейство

На региональном уровне доля казенных учреждений варьирует, например, от 4% в Татарстане до 92% Кабардино-Балкарской Республике. Статус казенных учреждений имеют школы, учреждения культуры и спорта, которые должны функционировать на основе государственного (муниципального) задания.

По данным Федерального казначейства, по состоянию на 1 января 2015 года на счетах учреждений сформировались остатки в общей сумме 238,9 млрд. рублей, что на 70,7 млрд. рублей больше, чем на 1 января 2014 (Таблица 4).

Таблица 4

Информация об остатках средств на счетах федеральных бюджетных и автономных учреждений

млрд. рублей

№ п/п	Показатель	По состоянию на 01.01.2014	По состоянию на 01.01.2015
1	2	3	4
1.	Остатки на счетах федеральных бюджетных и автономных учреждений, всего в том числе:	168,2	238,9
2.	на финансовое обеспечение выполнения государственного задания на оказание государственных услуг (выполнение работ)*	38,6	44,3
3.	на иные цели	33,5	68,8
4.	на осуществление капитальных вложений	0,0	18,1
5.	по собственным доходам учреждений	96,0	110,7

* Субсидии из федерального бюджета бюджетным и автономным учреждениям на финансовое обеспечение выполнения государственного задания на оказание государственных услуг (выполнение работ) в 2013 году составили 646,9 млрд. рублей, в 2014 году - 685,8 млрд. рублей.

Источник: Федеральное казначейство

В то же время основная часть остатков средств на счетах федеральных бюджетных и автономных учреждений приходится на остатки по их собственным доходам (46,3% от общего объема остатков на 1 января 2015 года), в свою очередь остатки субсидий на выполнение государственного задания по состоянию на 1 января 2015 года составили 18,5%.

Необходимо отметить, что причиной образования остатков субсидий на выполнение государственного задания может являться не только невыполнение показателей государственного задания, но и рациональное,

эффективное и экономное использование учреждениями предоставленных субсидий.

Наряду с этим по результатам проверки Счетной палаты Российской Федерации установлены факты невыполнения учреждениями плановых значений показателей государственных заданий более чем на 10%, а также их существенное перевыполнение (более чем в 2 раза), что свидетельствует о низкой финансовой дисциплине и об отсутствии должного контроля со стороны ФОИВ, в ведении которых они находятся.

6. Медленно повышается экономическая самостоятельность учреждений и слабо развивается конкуренция в предоставлении соответствующих услуг.

В структуре финансового обеспечения бюджетных и автономных учреждений субсидии на выполнение государственных (муниципальных) заданий составляют до 81%. Собственные доходы учреждений, будучи значимыми на федеральном уровне (более 1/3 совокупных доходов), на региональном и муниципальном уровнях не превышают 10%.

При поиске резервов оптимизации сети и численности работников и соответственно повышения эффективности расходов в этом направлении должны соблюдаться *базовые подходы и принципы*:

1) логика «финансирования организаций» должна окончательно уступить место «оплате предоставленных услуг»;

2) бюджетное финансирование услуг должно осуществляться строго в рамках конституционных, базовых гарантий и обязательств государства, а для услуг повышенного качества необходимо задействовать иные бюджетные механизмы (например, гранты), а также внебюджетные источники финансирования;

3) оптимизация бюджетной сети не должна ухудшать качество и доступность государственных услуг для граждан;

4) создание необходимых стимулов к повышению экономической самостоятельности и ответственности учреждений должно способствовать росту их конкурентоспособности и переходу на рыночные основы предоставления государственных (муниципальных) услуг;

5) повышение открытости и прозрачности при формировании и реализации государственного (муниципального) задания на оказание соответствующих государственных (муниципальных) услуг должно способствовать повышению их доступности и качества для граждан;

6) подведомственность бюджетных учреждений должна быть приведена в соответствие с полномочиями и функциям их учредителей.

В целях повышения эффективности бюджетных расходов необходимо обеспечить увязку состава и объема государственных услуг с гарантиями и обязательствами государства, что возможно посредством **создания единого перечня государственных и муниципальных услуг и работ на основе базовых (отраслевых) перечней государственных и муниципальных услуг и работ**, сформированных ФОИВ, которые будут действовать для всех публично-правовых образований.

С этой целью в 2014 году соответствующими ФОИВ по согласованию с Минфином России были сформированы и утверждены базовые (отраслевые) перечни государственных и муниципальных услуг и работ, являющиеся основой для обеспечения единых подходов для определения государственных (муниципальных) услуг, возможности их сравнения и анализа по объему, качеству и иным показателям. Перечни размещены на официальном сайте по размещению информации о государственных и муниципальных учреждениях (www.bus.gov.ru).

В целях методологического обеспечения дальнейшей работы с указанными Перечнями Минфином России в адрес ФОИВ направлены Методические рекомендации по установлению общих требований к порядку расчета объема финансового обеспечения выполнения государственного

(муниципального) задания на оказание государственных (муниципальных) услуг (выполнение работ), предусматривающих использование установленных законодательством нормативов (норм) оказания государственных (муниципальных) услуг.

При анализе базовых (отраслевых) перечней установлено, что в них включены услуги (работы):

1) оказываемые исключительно в интересах органа-учредителя (например, организация закупок, сбор и обработка информации, экспертиза и подготовка проектов нормативных правовых актов, организация общественного питания, осуществление транспортного обслуживания и т.д.);

2) оказываемые в основном на платной основе (например, государственная экспертиза проектной документации и результатов инженерных изысканий, организация ритуальных услуг, оформление и выдача ветеринарных сопроводительных документов, оказание услуг по дополнительному профессиональному образованию и т.д.);

3) не соответствующие законодательству о разграничении полномочий между публично-правовыми образованиями (например, оказание федеральными государственными учреждениями услуг по реализации основных общеобразовательных программ и образовательных программ дошкольного образования и т.д.);

4) стоимость которых возможно определить на основе нормативов затрат.

При этом в базовые перечни не включены услуги и работы, на оказание которых в настоящее время формируется государственное задание. Например, услуги в области рекламы, услуги по организации активного отдыха, оздоровления и проведения спортивно-оздоровительных мероприятий и т.д.

Основными задачами на 2015 год являются:

1) создание правовых основ для перехода с 2016 года к планированию и оказанию государственных (муниципальных) услуг на основе единого перечня услуг и единых нормативов их финансового обеспечения;

2) формирование нормативно-правовой базы для привлечения к оказанию государственных услуг негосударственных организаций и внедрения конкурентных принципов финансового обеспечения государственных услуг;

3) установление критериев принятия решений о целесообразности сохранения, реорганизации, изменения типа или ликвидации государственных (муниципальных) учреждений, а также о сохранении, преобразовании, акционировании или ликвидации государственных (муниципальных) унитарных предприятий;

4) обеспечение взаимосвязи государственных заданий с целями и результатами государственных программ, в рамках которых осуществляется выполнение государственного задания.

Для реализации указанных задач предлагается провести комплексный анализ базовых (отраслевых) перечней государственных и муниципальных услуг и работ в целях исключения из этих перечней:

1) государственных услуг и работ, не соответствующих полномочиям Российской Федерации;

2) государственных услуг и работ, не соответствующих полномочиям ФОИВ;

3) государственных услуг и работ, оказываемых и выполняемых преимущественно на платной основе (при репрофилировании или ликвидации соответствующих учреждений).

В большинстве случаев нормативные затраты по-прежнему определяются «обратным счетом» – исходя из планируемых ассигнований с учетом индексации расходов прошлых лет.

Кроме того, нормативные затраты по однотипным работам, которые выполняют бюджетные учреждения, подведомственные одному министерству, различаются многократно, поэтому необходим переход от финансирования по индивидуальным нормативным затратам к единым групповым базовым нормативам (с учетом региональной и отраслевой специфики).

Конечной целью реформирования бюджетной сети должен стать перевод оказания государственных (муниципальных) услуг на конкурентную основу, стимулирование расширения сегмента частных поставщиков государственных (муниципальных) услуг, для чего в том числе потребуются обеспечить учет в нормативах затрат полной себестоимости оказания услуг.

Для того чтобы обеспечить формирование нормативов затрат, необходимо выполнить следующие действия.

1. ФОИВ, осуществляющим функции по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию в установленной сфере деятельности:

1) утвердить Общие требования к определению нормативных затрат на оказание государственных (муниципальных) услуг в установленной сфере деятельности с учетом методических рекомендаций и примерной формы, разработанной Минфином России;

2) утвердить значения базовых нормативов затрат и отраслевых корректирующих коэффициентов для государственных услуг, оказываемых федеральными государственными учреждениями в соответствующей сфере.

2. ФОИВ, осуществляющим функции и полномочия учредителя федеральных бюджетных или автономных учреждений в соответствии с Общими требованиями к определению нормативных затрат на оказание государственных (муниципальных) услуг в установленной сфере деятельности:

1) утвердить значения нормативных затрат на оказание услуг и территориальных корректирующих коэффициентов для государственных услуг, оказываемых подведомственными федеральными государственными учреждениями;

2) утвердить значения нормативных затрат для работ, выполняемых федеральными государственными учреждениями, либо передать выполнение работ на рынок.

3. Высшим исполнительным органам государственной власти субъектов Российской Федерации (местным администрациям) рекомендовать привести порядок финансового обеспечения выполнения государственного (муниципального) задания в соответствии с пунктом 4 статьи 69.2 Бюджетного кодекса, с Общими требованиями к определению нормативных затрат на оказание государственных (муниципальных) услуг в установленных сферах деятельности и применять его при расчете объема субсидии на финансовое обеспечение выполнения государственного (муниципального) задания для государственных (муниципальных) учреждений.

4. В целях снижения остающихся на конец финансового года у федеральных государственных учреждений остатков субсидий на выполнение государственного задания предприняты следующие меры.

Разработан проект постановления Правительства Российской Федерации «О порядке формирования государственного задания на оказание государственных услуг (выполнение работ) в отношении федеральных государственных учреждений и финансового обеспечения выполнения государственного задания», которое заменит действующее постановление Правительства Российской Федерации от 2 сентября 2010 г. № 671.

Объем субсидии на выполнение государственного задания на 2016 год будет рассчитываться на основании единых базовых нормативов затрат на оказание государственных услуг и корректирующих коэффициентов к ним.

Кроме того, объем субсидии на выполнение государственного задания, предоставляемой учреждению равномерно в течение финансового года, в декабре подлежит уточнению исходя из предоставленного учреждением отчета о предварительном исполнении государственного задания за соответствующий финансовый год. Это позволит скорректировать при необходимости до конца финансового года показатели государственного задания и, соответственно, объем субсидии.

Вместе с тем, принимая во внимание, что остаток субсидии мог сложиться в том числе в результате невыполнения государственного задания, возможно сокращение бюджетных ассигнований при доведении предельных объемов бюджетных ассигнований ГРБС федерального бюджета на следующий финансовый год.

В сфере **совершенствования управления государственным (муниципальным) имуществом и сетью учреждений** требуют решения следующие проблемы:

1) наличие излишнего имущества, не используемого для оказания государственных услуг;

2) наличие «мелких» государственных учреждений, филиалов, затраты на содержание которых значительно превышают затраты на оказание государственных услуг;

3) избыточные (необоснованные) расходы на содержание административно-управленческого и вспомогательного персонала в учреждениях.

В этой связи целесообразно реализовать комплекс мер по следующим направлениям.

1. Установление новых требований к содержанию государственного (муниципального) имущества:

начиная с 2017 года – включение в нормативные затраты суммы резерва на полное восстановление состава особо ценного имущества и

создание комплексных центров предоставления государственных услуг в рамках одного юридического лица;

начиная с 2019 года – включение в нормативные затраты на содержание имущества только затрат на имущество, используемое для выполнения государственного задания, а также отказ от содержания имущества «в спящем режиме» (10% расходов на электричество, 50% - на тепловую энергию) и отказ от предоставления имущества в оперативное управление, замена его на договор аренды (в том числе по льготной ставке), либо на договор безвозмездного пользования.

2. Оптимизация управления имуществом:

1) укрупнение или присоединение «мелких» учреждений, а также организаций, загруженных менее чем на 50%, к более крупным;

2) размещение разнопрофильных учреждений под «одной крышей» (например, комплекс «школа – развивающие секции – библиотека – тренажерные залы и т.п.»);

3) реализация (продажа) излишнего имущества.

3. Централизация (специализация) функций по осуществлению закупок товаров, работ, услуг, в том числе при капитальном строительстве, по бухгалтерскому учету, юридическому сопровождению, кадровой работе, а также передача на аутсорсинг специализированным организациям (предприятию) функций по транспортному обслуживанию, материально-техническому обеспечению, предоставлению, обслуживанию и ремонту помещений, охране зданий федеральных государственных органов.

В части *совершенствования оплаты труда работникам бюджетной сферы* предлагается при расчете целевого ориентира уровня заработной платы работников бюджетной сферы использовать вместо прогнозных данных на текущий год данные о фактически сложившемся размере средней заработной платы по экономике в отчетном периоде.

Учитывая возможную неточность прогнозирования соответствующего показателя, в качестве целевого ориентира будет установлен объективный и достоверный показатель, применение которого позволит повысить выполнение субъектами Российской Федерации обязательств, связанных с реализацией указа Президента Российской Федерации от 7 мая 2012 г. № 597 «О мероприятиях по реализации государственной социальной политики».

Кроме того, предлагается установить допустимое отклонение уровня средней заработной платы соответствующей категории работников бюджетной сферы от целевого ориентира. Установление допустимого отклонения позволит сгладить возможные неточности прогнозирования целевого ориентира уровня заработной платы соответствующей категории работников бюджетной сферы.

Одним из механизмов совершенствования системы оплаты труда в бюджетном секторе является переход на «эффективный контракт», предполагающий увязку оплаты труда с результатами деятельности работника. В соответствии с принципами «эффективного контракта» целесообразно дополнение гарантированного уровня оплаты труда системой премий в зависимости от показателей результативности и эффективности деятельности учреждений, установление общего фонда материального стимулирования в объеме до 40% фонда оплаты труда учреждений.

В настоящее время заметного прогресса по данному направлению не наблюдается. Так, по состоянию на 1 января 2015 года на данный вид оплаты труда переведено менее 40% медицинских работников, при этом 19 субъектов Российской Федерации в нарушение соответствующих указов Президента Российской Федерации вообще не приступили к осуществлению перехода на «эффективный контракт». Следовательно, необходимо, возможно с привлечением административного ресурса учредителей, форсированными темпами внедрять принципы «эффективного контракта» в систему оплаты труда в бюджетном секторе.

В целях повышения качества оказания государственных (муниципальных) услуг и одновременного сокращения бюджетной сети и численности работников государственных и муниципальных учреждений также будут создаваться **правовые условия для перехода к оказанию государственных и муниципальных услуг на конкурентной основе** и формированию рыночных механизмов оказания государственных (муниципальных) услуг путем:

1) рыночного размещения государственного (муниципального) заказа на оказание государственных (муниципальных) услуг с участием негосударственных организаций;

2) предоставления возможности самостоятельного выбора (с использованием сертификата) потребителем услуг места оказания услуги (организации-поставщика), для чего, в первую очередь, необходимо предварительно разработать перечень услуг, которые можно получить по сертификату.

С целью формирования рыночных механизмов оказания государственных (муниципальных) услуг для юридических и физических лиц, предусматривающих развитие конкурентной среды с привлечением негосударственных организаций, предполагается разработать проект федерального закона «Об оказании государственных (муниципальных) услуг и выполнении работ от имени публично-правового образования физическим и (или) юридическим лицам на конкурентной основе».

Вовлечение организаций, не являющихся государственными учреждениями, в процесс реализации конституционных гарантий в социальной сфере будет способствовать повышению конкуренции среди юридических лиц и, как следствие, обеспечит рост и повышение качества оказания государственных услуг населению.

Расширение практики приобретения государственных (муниципальных) услуг для юридических и физических лиц не только у

бюджетных и автономных учреждений, но и у коммерческих и некоммерческих организаций в условиях добросовестной конкуренции, предоставит возможность внедрить одну из наиболее перспективных и наиболее эффективных, с точки зрения качества услуг, форм – возможность потребителя услуг самому выбрать организацию-поставщика, а также качество и объем услуг, которые гарантированы государством.

Для создания таких возможностей по переходу к оказанию государственных (муниципальных) услуг на конкурентной основе также необходимо.

1. Преобразовать автономные учреждения и часть бюджетных учреждений в государственные (муниципальные) автономные некоммерческие организации, оказывающие услуги только на конкурентной основе (наряду с негосударственными организациями).

Целью создания автономных некоммерческих организаций является предоставление большей самостоятельности учреждениям, которая позволит создать условия для оказания государственных (муниципальных) услуг на конкурентной основе, отказаться от излишнего контроля за финансово-хозяйственной деятельностью и сократить бюджетные расходы на содержание государственных учреждений.

2. Внести изменения в федеральные законы, устанавливающие возможность предоставления государственных (муниципальных) услуг негосударственными организациями, в том числе предусматривающие:

предоставление льготных ставок по аренде или передаче имущества в безвозмездное пользование негосударственным организациям, оказывающим государственные (муниципальные) услуги;

выдачу сертификатов для получения государственной (муниципальной) услуги и выбора потребителем организации-поставщика государственной (муниципальной) услуги;

расширение возможностей государственно-частного партнерства при оказании государственных (муниципальных) услуг.

В целях оптимизации бюджетной сети и численности работников государственных (муниципальных) учреждений также предлагается рассмотреть возможность *передачи бюджетных учреждений в ведение ведомства (учредителя) с учетом «профиля» учредителя.*

Целесообразно внести в законодательство Российской Федерации норму об осуществлении функций и полномочий учредителя государственных (муниципальных) учреждений исключительно органом государственной власти (местного самоуправления), осуществляющим государственное управление в сфере, совпадающей с деятельностью учреждения по оказанию государственных (муниципальных) услуг.

Помимо этого, следует рассмотреть вопрос о поручении отраслевым ФОИВ разработать методические рекомендации субъектам Российской Федерации по реализации процессов оптимизации сети государственных (муниципальных) учреждений в каждой отрасли социальной сферы, учитывающие качественные показатели оказываемых услуг.

Ряд частных вопросов бюджетной сети, специфических для конкретных отраслей, также требует выработки решений.

1. В сфере **образования** предлагается:

1) перевести все ВУЗы (кроме военных) в ведение Минобрнауки России (из 476 «гражданских» федеральных ВУЗов 277, то есть 58,2%, находятся в ведении Минобрнауки России, 199 – в ведении иных двадцати ГРБС);

2) обеспечить реструктуризацию сети государственных ВУЗов и их филиалов с учетом результатов ежегодного мониторинга эффективности деятельности образовательных учреждений, осуществляемого Минобрнауки России, и в связи с сокращением численности студентов (по оценкам экспертов, число федеральных государственных ВУЗов к концу 2016 года

может сократиться на 10-12%, а их филиалов – на 20-30% по сравнению с концом 2014 года);

3) создать центры коллективного пользования (высокооснащенные кабинеты) на базе школ, предоставляющие возможность в учебных целях и для реализации творческого потенциала школьников использовать современное оборудование, программное обеспечение, доступ к библиотечному фонду и современным обучающим технологиям;

4) проработать вопрос об организации преподавательской деятельности «учителей-предметников» по графику в нескольких школах, расположенных в пределах одного муниципального образования (или смежных муниципальных образованиях);

5) передать в ведение субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления функционирующие на федеральном уровне дошкольные и общеобразовательные учреждения, финансовое обеспечение услуг которых в соответствии с законодательством Российской Федерации должно относиться к полномочиям субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления, с одновременной передачей доходных источников.

2. В сфере здравоохранения предлагается:

1) разделить услуги, оказываемые в условиях санаторно-курортных организаций, на две составляющие:

санаторно-курортное лечение по медицинским показаниям застрахованных лиц в рамках базовой программы обязательного медицинского страхования;

оздоровление (сверх базовой программы обязательного медицинского страхования) и отдых за счет средств граждан;

2) снизить уровень госпитализации и сократить длительность пребывания в стационаре;

3) снизить стоимость оказания услуг в сфере здравоохранения в связи с исключением непрофильных услуг;

4) внедрить информационно-коммуникационные технологии телемедицины в учреждениях здравоохранения (по оценкам НИУ ВШЭ, на оформление документов у врачей и среднего медицинского персонала уходит 55% рабочего времени, с внедрением информационно-коммуникационных технологий этот показатель может снизиться до 29%).

3. В сфере **культуры** предлагается:

1) определить критерии и целесообразность отнесения учреждений культуры к уровню власти в соответствии с разделением полномочий:

провести инвентаризацию сети учреждений культуры;

установить мораторий на передачу учреждений культуры из ведения субъектов Российской Федерации на федеральный уровень;

рассмотреть вопрос о передаче отдельных учреждений с федерального уровня на уровень субъектов Российской Федерации;

2) провести работу по передаче учреждений культуры, подведомственных другим ФОИВ, в ведение Минкультуры России.

На федеральном уровне существует ряд федеральных учреждений культуры, подведомственных другим ФОИВ, при этом фактически Минкультуры России не имеет возможности проведения единой политики в отношении данных учреждений по различным направлениям, например, по повышению оплаты труда работников. В конечном счете, финансовое положение учреждений и средняя заработная плата может значительно различаться (например, средняя заработная плата в Государственном музее спорта (Минспорта России) составляет 61 698,9 руб./мес., Музее игрушки (Минобрнауки России) - 18 330,5 руб./мес.).

В целях улучшения качества планирования и исполнения федерального бюджета в сфере культуры предлагается сосредоточить все учреждения культуры в системе Минкультуры России;

3) активизировать работу по установлению льготной арендной платы для находящихся в неудовлетворительном состоянии неиспользуемых объектов культурного наследия, относящихся к федеральной собственности, собственности субъектов Российской Федерации или к муниципальной собственности;

4) признать утратившим силу пункт 2 постановления Правительства Российской Федерации от 17 июля 1995 г. № 719 «Вопросы деятельности особо ценных объектов культурного наследия народов Российской Федерации» о выделении отдельной строкой в федеральном бюджете расходов на содержание особо ценных объектов, финансируемых за счет средств федерального бюджета, а также дополнительных ассигнований в размере 50% средств, необходимых для оплаты труда их штатных работников, как несоответствующий действующим принципам финансового обеспечения деятельности государственных (муниципальных) учреждений и формирования федерального бюджета на основе государственных программ.

4. Повышение эффективности мер социальной поддержки населения

Переход на применение принципа нуждаемости при предоставлении гражданам мер социальной поддержки в наибольшей степени соответствует принципу социальной справедливости, а уточнение состава мер социальной поддержки и условий предоставления способствует формированию более эффективной, открытой и понятной системы социальной поддержки в целом и, следовательно, эффективности бюджетных расходов.

Проведенная Минфином России инвентаризация мер социальной поддержки граждан показала, что в Российской Федерации в подавляющем большинстве эти меры оказываются гражданам по категориальному принципу, без учета уровня дохода получателей.

По своему целевому назначению данные меры возможно разделить на:

- 1) меры, предоставляемые гражданам за особые заслуги, в соответствии с их социальным, общественным статусом;
- 2) меры по социально-демографическим характеристикам;
- 3) меры, предоставляемые в связи с особыми условиями труда (службы);
- 4) меры компенсационного характера.

В связи с этим предлагается осуществлять предоставление ряда социальных выплат с учетом уровня дохода соответствующих получателей. Предлагается рассмотреть возможность предоставления отдельных социальных выплат на федеральном уровне льготным категориям граждан с учетом получаемого ими среднемесячного подушевого дохода.

Так, в частности, предлагается рассмотреть возможность применения критерия нуждаемости в отношении:

- 1) социальных пособий, носящих компенсационный характер (меры социальной поддержки лицам подвергшимся воздействию радиации, ежемесячная денежная выплата отдельным категориям граждан (инвалидам);
- 2) пособия по уходу за ребенком гражданам, не подлежащим обязательному социальному страхованию на случай временной нетрудоспособности и в связи с материнством.

В отношении социальных пособий, носящих компенсационный характер, а также пособий по уходу за ребенком незастрахованным гражданам предлагается установление в качестве критерия нуждаемости среднемесячного подушевого дохода на уровне не ниже 2,5 прожиточных минимумов.

В целях повышения эффективности бюджетных расходов целесообразно упорядочить требования к присвоению звания «Ветеран труда», а именно: сократить перечень оснований для назначения указанного

звания, увеличить трудовой (страховой) стаж, необходимый для получения звания.

Одновременно предлагается рассмотреть вопрос о повышении уровня открытости соответствующих мер государственной поддержки с учетом информации о конкретных получателях таких мер.

Кроме того, целесообразно рассмотреть возможность применения в отношении некоторых получателей мер социальной поддержки (инвалидов вследствие военной травмы) подхода, используемого в ряде стран – участниках ОЭСР, при котором наличие особых заслуг перед государством или наличие ущерба здоровью не исключает возможности применения принципа софинансирования в отношении отдельных оказываемых бенефициарам услуг или оказания этих услуг на платной основе (например, военные ветераны могут получать некоторые медицинские услуги на бесплатной, а другие – на платной или частично платной основе в зависимости от степени инвалидности и уровня доходов).

В соответствии со статьей 26.3 Федерального закона от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» к полномочиям органов государственной власти субъекта Российской Федерации по предметам совместного ведения, осуществляемым данными органами самостоятельно за счет средств бюджета субъекта Российской Федерации (за исключением субвенций из федерального бюджета), относится решение вопросов социальной поддержки и социального обслуживания граждан пожилого возраста и инвалидов, граждан, находящихся в трудной жизненной ситуации, а также детей-сирот, безнадзорных детей, детей, оставшихся без попечения родителей (за исключением детей, обучающихся в федеральных образовательных учреждениях), социальной поддержки ветеранов труда, лиц, проработавших в тылу в период Великой Отечественной войны

1941 - 1945 годов, семей, имеющих детей (в том числе многодетных семей, одиноких родителей), жертв политических репрессий, малоимущих граждан.

С 1 января 2014 года органам государственной власти субъектов Российской Федерации предоставлено право устанавливать критерии нуждаемости при решении вопросов социальной поддержки отдельных категорий граждан.

Однако сложившаяся на настоящее время судебная практика, основанная на нормах статьи 153 Федерального закона от 22 августа 2004 г. № 122-ФЗ «О внесении изменений в законодательные акты Российской Федерации и признании утратившими силу некоторых законодательных актов Российской Федерации в связи с принятием федеральных законов «О внесении изменений и дополнений в федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» и «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», не позволяет реализовывать органам государственной власти субъектов Российской Федерации вышеназванное право.

Одним из условий реализации региональными властями предоставленного им права устанавливать критерии нуждаемости при предоставлении мер социальной поддержки является внесение изменений в статью 153 названного федерального закона.

Также предлагается рассмотреть возможность внесения изменений в законодательство Российской Федерации, которые позволят расширить применение принципа нуждаемости в системе финансового обеспечения мер социальной поддержки отдельных категорий граждан.

Кроме того, следует внести изменения в законодательство Российской Федерации в целях:

1) исключения из числа получателей мер социальной поддержки по оплате жилищно-коммунальных услуг членов семей носителей соответствующих льгот;

2) замены выплаты компенсации в возмещение вреда гражданам, подвергшимся воздействию радиации, на предоставление дополнительных услуг в рамках обязательного медицинского страхования (например, дополнительная диспансеризация, лекарственное обеспечение);

3) замены нескольких социальных выплат, предоставляемых одним и тем же гражданам по одинаковым основаниям, одной социальной выплатой;

4) изменения порядка индексации размеров социальных выплат;

5) установления условий предоставления мер социальной поддержки отдельных категорий граждан в части введения критериев проверки доходов, нуждаемости, обеспеченности имуществом заявителей.

Помимо этого, предлагается рассмотреть вопрос об исключении отдельных видов выплат, предусмотренных Законом Российской Федерации от 15 мая 1991 г. № 1244-1 «О социальной защите граждан, подвергшихся воздействию радиации вследствие катастрофы на Чернобыльской АЭС» (например, компенсаций на питание, приобретение продовольственных товаров), с одновременным соразмерным увеличением размеров ежемесячных денежных выплат, установленных этим Законом соответствующим категориям получателей. Данное предложение также потребует изменения законодательства Российской Федерации.

Кроме того, предлагается поручить органам исполнительной власти субъектов Российской Федерации и органам местного самоуправления усилить контроль за назначением и выплатой пособия по уходу за ребенком гражданам, подвергшимся воздействию радиации вследствие радиационных катастроф, в двойном размере до достижения ребенком возраста 3-х лет. Данное пособие предусмотрено Законом Российской Федерации от 15 мая 1991 г. № 1244-1 «О социальной защите граждан, подвергшихся воздействию

радиации вследствие катастрофы на Чернобыльской АЭС» гражданам, проживающим и (или) работающим на территориях подвергшихся воздействию радиации вследствие катастрофы на Чернобыльской АЭС. При этом, как показывает практика, за последние пять лет участились случаи злоупотребления, когда лицо имеет адрес постоянного проживания на «загрязненных» территориях, однако фактически проживает за пределами соответствующих зон.

В целях исключения возможности таких злоупотреблений следует рассмотреть возможность выплаты пособия по уходу за ребенком в двойном размере до достижения ребенком возраста трех лет только гражданам, постоянно проживающим в населенных пунктах, входящих в Перечень населенных пунктов, находящихся в границах зон радиоактивного загрязнения вследствие катастрофы на Чернобыльской АЭС, утвержденный постановлением Правительства Российской Федерации от 18 декабря 1997 г. № 1582, но работающим (проходящим службу, обучающимся) за пределами населенных пунктов, входящих в Перечень, находящихся от них на расстоянии не более 100 км.

Потребуется внести соответствующие изменения в Разъяснение о порядке назначения и выплаты ежемесячного пособия по уходу за ребенком в двойном размере до достижения ребенком возраста трех лет, утвержденное приказом Минздравсоцразвития России от 1 декабря 2008 г. № 692н.

В соответствии со статьей 7 Закона Российской Федерации от 15 мая 1991 г. № 1244-1 «О социальной защите граждан, подвергшихся воздействию радиации вследствие катастрофы на Чернобыльской АЭС» границы зон радиоактивного загрязнения и перечень населенных пунктов, находящихся в них, устанавливаются в зависимости от изменения радиационной обстановки и с учетом других факторов и пересматриваются Правительством Российской Федерации не реже чем один раз в пять лет. В последний раз перечень пересматривался в 2005 году.

В целях исполнения вышеназванной нормы Закона, а также повышения эффективности расходования средств федерального бюджета необходимо пересмотреть с 2016 года границы зон радиоактивного загрязнения и перечень населенных пунктов, находящихся в них.

5. Повышение эффективности государственных закупок

Принятие нового нормативно-правового регулирования в области закупок для государственных нужд Федерального закона № 44-ФЗ пока не позволило достичь в полном объеме запланированной оптимизации и повышения эффективности расходов бюджета на государственные закупки.

Заказчики продолжают закупать аналогичные товары, работы, услуги, значительно отличающиеся по характеристикам и ценам. Отсутствует обоснование планируемых и осуществляемых закупок, что приводит к закупке товаров, которые обладают избыточными потребительскими свойствами.

Перенос сроков вступления в силу норм Федерального закона № 44-ФЗ о планировании закупок привел к тому, что впервые заказчики начнут формировать планы закупок только на 2017 год и плановый период 2018 и 2019 годов. В результате не создан инструмент анализа обоснованности закупок, их соответствия целям и задачам государственных программ.

Кроме того, отсрочено на два года введение контроля за непревышением законтрактованных обязательств над доведенными лимитами бюджетных обязательств, а также не могут быть созданы условия для введения учета денежных обязательств заказчиков-получателей бюджетных средств.

Отсутствие планов закупок и планов-графиков не позволяет обеспечить интеграцию закупочного и бюджетного процесса, закрепить принцип однократности ввода информации о планируемом и заключенном контракте.

Заявленная в статье 4 Федерального закона № 44-ФЗ интеграция закупочной и бюджетной информационных систем не состоялась, что по-прежнему влечет дублирование информации, ее противоречивость и несопоставимость.

В то же время необходимо отметить, что положения указанного федерального закона еще не введены в действие, продолжается работа по их уточнению, разработка подзаконных актов и практическому внедрению новых механизмов.

В этих условиях сохраняется неравномерность выполнения государственных контрактов в течение года, а также практика увеличения стоимости законтрактованных работ в процессе исполнения контракта, изменения объема и качества поставок. Несвоевременная оплата заказчиком исполненного контракта не позволяет поставщикам снижать контрактные цены.

В настоящее время сохраняются риски, связанные с неисполнением контрагентами (поставщиками, исполнителями, подрядчиками) обязательств по контрактам, в особенности, в случае наличия в них условий об авансировании. В отдельных случаях размеры авансов достигают 80-100% от суммы контракта. При этом выданные авансы не закрываются выполненными работами (поставками продукции): по данным Счетной палаты Российской Федерации, задолженность по авансовым платежам в 2014 году составила 2 565,7 млрд. рублей, или 95,6% от общего объема дебиторской задолженности по расходам.

Между тем государство не может и не должно выступать инвестором в закупочных правоотношениях, предоставляющим беспроцентные кредиты поставщикам в виде авансовых платежей. Требуется пересмотр подходов к авансированию контрактов и сохранению его только в случаях, когда аванс действительно снижает издержки заказчика и поставщика по исполнению контракта.

При сохранении практики авансирования потребуются введения инструмента, позволяющего установить контроль за предоставляемыми поставщикам денежными ресурсами. Таким инструментом является апробированное в текущем финансовом году, получившее положительные отзывы участников закупочного процесса, казначейское сопровождение контрактов. При казначейском сопровождении исполнители по контрактам осуществляют операции со средствами в рамках исполнения контрактов, предоставленными в качестве аванса, на счетах неучастников бюджетного процесса, открываемых в органах Федерального казначейства (финансовых органах).

Проведение начатого в текущем году эксперимента будет продолжено с включением соответствующих норм в проект федерального закона о федеральном бюджете на 2016 год и на плановый период 2017 и 2018 годов. При этом, начиная с 2017 года, предлагается ввести сопровождение контрактов в органах Федерального казначейства на постоянной основе, что потребует внесения изменений в Бюджетный кодекс, законодательство Российской Федерации о контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд.

Необходимо прекратить практику принятия получателем бюджетных средств обязательств сверх доведенных лимитов бюджетных обязательств на соответствующий финансовый год (за исключением случаев, установленных бюджетным законодательством).

Нормами Бюджетного кодекса предусмотрено, что заключение и оплата государственных (муниципальных) контрактов, иных договоров, подлежащих исполнению за счет бюджетных средств, производятся по общему правилу в пределах, доведенных до заказчика лимитов бюджетных обязательств.

При этом в настоящее время контроль выполнения принятых государственным заказчиком обязательств на невышшение доведенных ему

объемом финансового обеспечения (лимитов бюджетных обязательств) осуществляется уже после заключения контракта (договора), что влечет риски признания контракта недействительным либо несвоевременность оплаты государственным заказчиком подтвержденных денежных обязательств из-за отсутствия средств.

В этой связи предлагается ввести блокирование доведенных лимитов бюджетных обязательств в соответствии с планами-графиками с учетом принятых к учету бюджетных обязательств по заключенным государственным контрактам. Предварительная блокировка лимитов не позволит принять решения об их перераспределении без изменения планов-графиков, сформирует сведения о «свободных лимитах» и соответственно объеме прав на принятие договорных обязательств.

Для предотвращения формирования заказчиком необеспеченных оферт в рамках реализации положений Федерального закона № 44-ФЗ будет введен контроль Федерального казначейства (финансового органа) в сфере закупок, не допускающий объявление закупки, не обеспеченной доведенными объемами финансового обеспечения, а также не превышение сведений об оплате контракта, указываемых в документах, формируемых в процессе определения поставщика (подрядчика, исполнителя), и самом контракте над объемом финансового обеспечения, указанном в плане закупок.

Совершенствование казначейского обслуживания должно быть проведено и в части решения проблемы неисполнения или несвоевременного исполнения государственным заказчиком обязательств по оплате государственного контракта, поскольку отсутствие оплаты за уже выполненные работы (услуги) ухудшает положение поставщиков (исполнителей, подрядчика), не позволяет рассматривать контракт в качестве безрискового актива инвесторам.

В указанных целях предлагается вести учет денежных обязательств государственного заказчика на основании единого документа,

подтверждающего возникновение денежного обязательства, представленного исполнителем по государственному контракту в качестве подтверждения факта поставки товаров, оказания услуг, выполнения работ. Акцепт (подписание) такого документа государственным заказчиком должен повлечь одновременное установление срока для оформления им платежного документа и установления контроля Федерального казначейства за исполнением денежного обязательства.

Оптимизация расходов на закупки обусловлена введением нормативов затрат на обеспечение функций государственных органов, органов управления государственными внебюджетными фондами, муниципальных органов (включая соответственно территориальные органы и подведомственные казенные учреждения), применение которых предлагается обеспечить уже при составлении проекта федерального бюджета на очередной бюджетный цикл (2016-2018 годов). Для этого Правительство Российской Федерации может воспользоваться правом досрочного (с 2016 года) введения планирования и обоснования в сфере закупок.

До сих пор в процедуру закупок лишь фрагментарно введен институт банковского сопровождения контрактов, заключающийся в осуществлении банковского контроля операций со средствами поставщиков (подрядчиков, исполнителей) в рамках исполнения контрактов.

Вместе с тем, переход от практики авансирования государственных контрактов к практике кредитования поставщиков (исполнителей, подрядчиков) кредитными организациями требует предоставления банкам возможности проведения контроля за исполнением государственного контракта всеми членами кооперации, поскольку риски на этапе исполнения контракта возникают в случае наличия большой сети соисполнителей и субподрядчиков. Указанные лица привлекаются поставщиком (исполнителем, подрядчиком) и не контролируются ни заказчиком ни кредитной организацией.

В этой связи предлагается расширить практику банковского сопровождения контрактов, по которым не предоставляются авансы, что позволит кредитным организациям занимать более активную позицию в вопросе признания государственного контракта привлекательным инвестиционным проектом.

В целях обеспечения единства ввода, сопоставимости и многократного использования информации, обеспечения интеграции единой информационной системы в сфере закупок (далее – ЕИС) с иными информационными системами в сфере управления государственными и муниципальными финансами в соответствии с частью 1 статьи 4 Федерального закона № 44-ФЗ Минфин России совместно с Федеральным казначейством осуществляет разработку *подсистемы управления закупками государственной интегрированной информационной системой управления общественными финансами «Электронный бюджет»*, целью которой является обеспечение взаимосвязи закупочного и бюджетного процессов, унификация процессов планирования закупок, определения поставщика (подрядчика, исполнителя), заключения контракта (договора) и его исполнения.

Основными функциями, автоматизируемыми в подсистеме управления закупками, являются:

планирование закупок в части формирования и ведения заказчиками планов закупок, планов-графиков закупок, их размещение в ЕИС;

подготовка документов для определения поставщика (подрядчика, исполнителя) и разъяснений по ним, приостановление, отмена, отказ от проведения определения поставщика (подрядчика, исполнителя), подведение итогов определения поставщика (подрядчика, исполнителя) и размещение соответствующих документов в ЕИС;

ведение контрактов (договоров), заключенных заказчиками, включая функцию мониторинга;

исполнение контрактов (договоров), включая приемку результатов исполнения, учет исполнения контракта ненадлежащим образом, регистрацию фактов неустойки, выполнение поставщиком гарантийных обязательств;

учет расчетов с участниками в ходе определения поставщика (подрядчика, исполнителя), учет расчетов с поставщиками и подрядчиками в ходе исполнения контракта (договора).

Таким образом, применение подсистемы управления закупками в рамках ведения закупочной деятельности позволяет обеспечить полную интеграцию закупочного и бюджетного процессов заказчика (получателя бюджетных средств), создать на основе единых формуляров и справочников структурированную информацию о закупках для последующего размещения ее в ЕИС, обеспечив поиск, мониторинг и анализ указанной информации всеми заинтересованными пользователями ЕИС, оптимизировать бизнес-процессы внутри организации – заказчика, внедрить полный цикл электронного документооборота в сфере закупок.

6. Совершенствование бюджетной политики в сфере государственной поддержки реального сектора экономики и реализации инвестиционных проектов с государственным участием

Сложившиеся механизмы государственной поддержки реального сектора экономики показывает недостаточную эффективность бюджетных расходов в части их влияния на экономический рост и осуществления инвестиций.

Основными причинами неэффективности бюджетных расходов являются:

1) принятие решений об осуществлении бюджетных инвестиций без проведения сравнительного анализа различных вариантов реализации инвестиционного проекта, в первую очередь за счет привлечения частных инвестиций;

2) принятие решений о государственной поддержке реального сектора экономики при использовании механизмов, обеспечивающих незначительный охват участников рынка, что существенным образом искажает конкурентные условия ведения бизнеса;

3) недостаточный уровень требований к обоснованности направления бюджетного финансирования на создание объектов инфраструктуры и ответственности получателей бюджетной поддержки за достижение установленных целевых показателей, особенно в случаях, когда указанная инфраструктура предназначена для обеспечения потребностей новых промышленных предприятий, а также технологических и сервисных компаний;

4) наращивание объемов незавершенного строительства, и как следствие – сокращение экономического эффекта от использования создаваемых объектов (так, в 2014 году не введено в эксплуатацию 407 объектов, или 52,7% общего количества объектов, предусмотренных к вводу в 2014 году, что является самым низким показателем за последние пять лет);

5) создание условий для поддержки неэффективных и неконкурентоспособных предприятий, а также предприятий-монополистов, препятствующих модернизаций производства и управлению издержками, в том числе за счет внедрения инновационных технологий;

6) финансовое обеспечение инновационных проектов без использования рыночных инструментов, а также компетенций и финансовых возможностей ранее сформированных институтов развития, и, как следствие, принятие избыточных технологических и коммерческих рисков, приводящих к неэффективному использованию бюджетных средств.

В частности, решения о создании объектов капитального строительства в форме бюджетных инвестиций принимаются с учетом результатов оценки эффективности использования средств федерального бюджета (постановление Правительства Российской Федерации от 12 августа 2008 г. № 590), порядок проведения которой не содержит требований по проведению сравнения различных вариантов создания объектов за счет средств федерального бюджета с иными механизмами, в том числе обеспечивающими полное либо частичное замещение бюджетных инвестиций на средства частных инвесторов либо возвратное финансирование.

Как следствие, сложившееся нормативное правовое регулирование затрудняет использование инструментов проектного финансирования и приводит к недостаточному использованию возможностей частных инвестиций, не стимулирует высвобождение бюджетных средств на решение иных приоритетных задач развития экономики, а также в некоторых случаях ведет к вытеснению частных инвестиций из отдельных секторов экономики, к финансированию создания объектов инфраструктуры с неподтвержденными потребителями создаваемых мощностей, к низкой степени загрузки созданных объектов инфраструктуры.

При этом выбор инструмента государственной поддержки в виде бюджетных инвестиций вне процедуры анализа различных вариантов реализации инвестиционного проекта существенно (в некоторых случаях – решающим образом) влияет на инвестиционную привлекательность участия в проекте для частных инвестиций.

В частности, решение о финансировании инвестиционных проектов в форме докапитализации компаний с государственным участием влечет за собой сокращение долей частных инвесторов, и, как следствие, сокращает их заинтересованность в участии в капитале таких проектов совместно с публичным партнером.

В этой связи необходимо установить нормативно-правовое регулирование нового порядка подготовки и реализации решений о государственном или муниципальном участии в реализации проектов, соответствующих целям государственной политики и направленных на достижение целевых показателей государственных программ, главное отличие которого от действующего регулирования заключается в построении системы принятия инвестиционных решений на проектных подходах, а не пообъектных принципах.

Кроме того, планируется подготовить проекты нормативных правовых актов и решений Правительства Российской Федерации, устанавливающих обязательность проведения на вариативной основе различных форм и способов государственной поддержки инвестиционных проектов частных инвесторов, включая осуществление закупок продукции, производимой инвестором, заключение специального инвестиционного контракта, предусмотренного Федеральным законом от 31 декабря 2014 г. № 488-ФЗ «О промышленной политике в Российской Федерации», инструментов возвратного и проектного финансирования, а также гарантийную поддержку с использованием возможностей Агентства кредитных гарантий и региональных гарантийных фондов.

Будет также продолжена работа по упорядочению процедуры планирования расходов бюджета на осуществление бюджетных инвестиций в объекты ФАИП.

В организации бюджетного процесса сложилась практика утверждения в федеральном законе о федеральном бюджете на очередной финансовый год и плановый период бюджетных ассигнований на осуществление капитальных вложений в отсутствие принятых нормативных правовых актов и утвержденных проектных документаций, получивших положительные заключения по результатам их государственной экспертизы и проверки сметной стоимости объектов капитального строительства.

Учитывая длительность процедуры подготовки данных документов, в результате значительный объем расходов на осуществление капитальных вложений приходится на конец финансового года, что приводит к образованию остатков неиспользованных бюджетных ассигнований.

В течение финансового года значительный объем бюджетных ассигнований на осуществление бюджетных инвестиций подлежит перераспределению ввиду отсутствия на 1 апреля проектной документации, что свидетельствует о низкой исполнительской дисциплине ФОИВ. Впоследствии не обеспечивается строительство объектов, включенных в ФАИП, финансовое обеспечение которых запланировано в текущем финансовом году.

В целях оптимизации расходов бюджета на осуществление капитальных вложений представляется целесообразным сократить количество объектов капитального строительства, включаемых в ФАИП в отсутствие утвержденных нормативных правовых актов и проектных документов.

При этом в ходе составления проекта федерального закона о федеральном бюджете на 2016 год и на плановый период 2017 и 2018 годы, а также при подготовке нормативного правового акта Правительства Российской Федерации о реализации данного федерального закона предлагается проработать вопрос ужесточения сроков разработки проектных документов на объекты капитального строительства, финансовое обеспечение строительства (реконструкции) которых осуществляется за счет средств федерального бюджета.

В настоящее время отсутствуют единые подходы к предоставлению из федерального бюджета межбюджетных трансфертов бюджетам субъектов Российской Федерации на софинансирование строительства объектов региональной (муниципальной) собственности.

На практике в течение финансового года принимаются разовые решения о софинансировании из федерального бюджета объектов государственной собственности субъектов Российской Федерации (муниципальной собственности) путем предоставления иных межбюджетных трансфертов, что не предполагает осуществление контроля расходов с использованием механизма формирования и реализации ФАИП.

Одновременно с этим, софинансирование строительства региональных объектов путем предоставления «капитальных» субсидий создает излишние административные барьеры, препятствующие результативности реализации региональной политики и оперативности принятия решений по вопросам, отнесенным к компетенции субъектов Российской Федерации.

Представляется целесообразным разграничить способы софинансирования из федерального бюджета расходных обязательств субъектов Российской Федерации (муниципальных образований) следующим образом:

предоставление региональным бюджетам «капитальных» субсидий из федерального бюджета только в случае, если региональные (муниципальные) объекты недвижимости необходимы для функционирования объектов федеральной собственности;

софинансирование создания других объектов государственной собственности субъектов Российской Федерации (муниципальной собственности) путем предоставления единой (комплексной) субсидии в рамках государственных программ без включения объектов в ФАИП.

Должен быть решен ряд вопросов, связанных с использованием целевых средств, предоставляемых из бюджета в виде взносов в уставные капиталы компаний с государственным участием.

В частности, проблема заключается в образовании на счетах юридических лиц в кредитных организациях временно неиспользуемых средств, полученных из бюджета на реализацию инвестиционных проектов, а

также наличие практики размещения указанных средств на банковских депозитах, что не может способствовать достижению целей государственной инвестиционной политики.

Кроме того, не обеспечена прозрачность расходов бюджета, направляемых на реализацию инвестиционных проектов через вертикально интегрированные структуры, в том числе связанных с созданием объектов капитального строительства дочерних организаций указанных интегрированных структур.

Для решения обозначенных проблем предлагается принять следующие решения:

1) ужесточить контроль использования компаниями с госучастием средств, предоставленных из бюджета в виде взносов в их уставные капиталы, с возможностью расширения применения механизма перечисления целевых средств на счета в органах Федерального казначейства;

2) выработать механизм возврата хозяйственным обществом целевых взносов в случае не достижения показателей эффективности реализации инвестиционного проекта;

3) урегулирования механизма использования хозяйственными обществами остатков бюджетных инвестиций на цели реализации других инвестиционных проектов (или возврата указанных остатков в соответствующий бюджет).

Высокие риски для бюджетной системы возникают в связи с оттоком средств бюджета в юрисдикции, которые не отвечают признакам прозрачности ведения финансово-хозяйственной деятельности действующих на их территориях юридических лиц (офшорные зоны).

В этой связи в 2015 году будут реализованы мероприятия, направленные на обеспечение мер по деофшоризации российской экономики, заключающиеся в установлении запрета на предоставление средств из бюджета (субсидий и бюджетных инвестиций), а также государственных и

муниципальных гарантий юридическим лицам, зарегистрированным в офшорных юрисдикциях или контролируемым из офшорных зон.

С учетом сокращения доходов федерального бюджета и падения темпов экономического роста, система принятия инвестиционных решений требует усовершенствования, в том числе в части переноса акцентов с прямого вмешательства в хозяйственную деятельность предприятий на создание условий, обеспечивающих максимальную привлекательность соответствующих проектов для частных инвесторов.

Необходимо частичное замещение затрат федерального бюджета на субсидирование процентной ставки по кредитам при реализации приоритетных инвестиционных проектов посредством перехода к применению механизмов проектного финансирования, предусматривающего предоставление долгосрочного возвратного финансирования/кредита инициатору проекта, основным источником погашения которого являются денежные потоки, сгенерированные самим проектом в будущем. В случае одобрения инвестиционного проекта представляется возможным заместить бюджетные ассигнования, предполагаемые на реализацию проекта, на внебюджетное финансирование.

В частности, проекты могут быть профинансированы кредитными организациями путем привлечения частного инвестора, в отдельных случаях, при затруднениях кредитных организаций в фондировании, проекту могут быть предоставлены государственные гарантии (примером могут служить проекты, отбираемые по механизмам, предусмотренным постановлениями Правительства Российской Федерации от 11 октября 2014 г. № 1044 и от 10 декабря 2010 г. № 2016). Также такие проекты могут быть профинансированы уже созданными институтами развития, например, Российским фондом прямых инвестиций, Фондом развития Дальнего Востока, Внешэкономбанком и другими.

Кроме того, возможна разработка новых инструментов привлечения долгосрочного финансирования в проекты, например, средств негосударственных пенсионных фондов и страховых компаний.

В то же время возможны иные подходы к определению графиков компенсации процентной ставки, например, переход от частичной компенсации на протяжении всего кредита к полной, но ограниченной по времени предоставления одним-двумя годами в зависимости от общей продолжительности проекта. Это позволит направить субсидии большему количеству проектов и перестать поддерживать неэффективные проекты, которым на третий год реализации необходима компенсация процентной ставки. Кроме того, увеличится эффект для предпринимателей именно в начальный «льготный» период его реализации, когда проект еще не создаст входящих финансовых потоков.

Следует активно развивать новый механизм компенсации затрат субъектов Российской Федерации и частных инвесторов на создание инфраструктуры комплексных инвестиционных проектов, включая проекты по созданию технопарков, индустриальных парков, а также на реализацию иных форм поддержки инфраструктурных проектов в объеме дополнительных налоговых поступлений (по постановлению Правительства Российской Федерации от 30 октября 2014 г. № 1119 «Об отборе субъектов Российской Федерации, имеющих право на получение государственной поддержки в форме субсидий на возмещение затрат на создание инфраструктуры индустриальных парков и технопарков»).

Повышение эффективности проектного управления инвестициями может быть реализовано за счет расширения применения концессионных соглашений, заключаемых в рамках Федерального закона от 21 июля 2005 г. № 115-ФЗ «О концессионных соглашениях» (далее – ФЗ о концессиях). По состоянию на март 2015 года из 595 проектов государственно-частного партнерства, находившихся на различных стадиях реализации, подавляющее

большинство приходилось на концессионные соглашения (8 федеральных и 428 региональных).

С учетом изменений, внесенных в ФЗ о концессиях Федеральным законом от 21 июля 2014 г. № 256-ФЗ (в редакции от 29 декабря 2014 г.) и вступивших в силу с 1 мая 2015 года, заключение концессионных соглашений в отношении использования объектов государственной собственности с частичной компенсацией затрат частного инвестора на создание либо модернизацию объектов капитального строительства не будет ограничено проектами, связанными с развитием автодорожной инфраструктуры.

Наряду с обеспечением прямого бюджетного финансирования, направленного на формирование и поддержание рентабельности активов в сфере промышленного производства, политика осуществления закупок продукции, производимой инвестором, также способна обеспечить необходимую инвестиционную привлекательность проектов по созданию новых производственных мощностей, а также по модернизации действующих. Данный механизм предусматривает передачу компетенций по планированию, формированию факторов производства и их комбинированию в целях получения прибыли в полном объеме от государства к экономическим агентам.

Таким образом, финансовые возможности государства в качестве потребителя товаров и услуг соответствующего профиля многократно превышают возможности федерального бюджета по государственной поддержке соответствующих отраслей промышленности.

Элементы проектного подхода должны быть инкорпорированы в программно-целевые механизмы управления бюджетными средствами, в том числе за счет определения в отдельных государственных программах части расходов, которые должны реализовываться исключительно на проектных принципах. Формирование состава мероприятий государственных программ

на основе проектов, реализуемых в рамках специальных инвестиционных контрактов, позволит обеспечить взаимосвязь целей государственных программ с конкретными, в том числе косвенными, мерами государственной поддержки, а также перейти к формированию целевых показателей на основе юридических обязательств частных инвесторов. Использование иных форм поддержки отраслей промышленности, то есть вне рамок специальных инвестиционных контрактов, следует максимально ограничить.

Повышению эффективности бюджетных средств в инвестиционных процессах должно способствовать вовлечение институтов развития в разработку и реализацию соответствующих проектов. В настоящее время компетенции и финансовые возможности институтов развития для подготовки и оценки вариантов реализации государственной поддержки инвестиционного проекта с привлечением частного и возвратного финансирования не используются на систематической основе. Это обусловлено рядом проблем, связанных в том числе с «размыванием» их ответственности за результат, недостаточной координацией действий по сопровождению проектов от стадии научных исследований до серийного производства, низким освоением выделенных средств на уставные цели.

По предварительным оценкам, объем денежных средств и их эквивалентов на счетах институтов развития и компаний с государственным участием по состоянию на 1 января 2015 года составили более 400 млрд. рублей, в том числе остатки на счетах ОАО «РОСНАНО» - 58,3 млрд. рублей, на счетах ОАО «РВК» - 22,4 млрд. рублей. Указанные средства могут быть использованы в качестве источника финансового обеспечения новых направлений деятельности института развития.

Для решения данной проблемы потребуется утвердить стратегии деятельности всех институтов развития, создать систему мониторинга их результативности, приведение их организационных структур в соответствие с целями, закрепленными стратегиями. С учетом того, что отдельные

институты развития преимущественно ориентированы на использование возвратных и возмездных форм финансирования проектов, а также управление крупными имущественными комплексами, включая пакеты акций предприятий с правом на получение дивидендов, в перспективе они должны стать финансово независимы от бюджета.

7. Повышение эффективности формирования, предоставления и распределения межбюджетных трансфертов

Основные проблемы существующей системы межбюджетных трансфертов проявляются в:

- 1) низкой доле дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности в общем объеме межбюджетных трансфертов;
- 2) большом числе различных субсидий с излишней детализацией направлений расходования бюджетных средств;
- 3) низкой доле трансфертов, распределяемых законом о бюджете;
- 4) значительном объеме делегируемых полномочий;
- 5) растущей доле иных межбюджетных трансфертов (их доля в общем объеме трансфертов выросла с 7% в 2014 году до 12% в 2015 году), распределение которых не всегда прозрачно.

Дотации на выравнивание бюджетной обеспеченности распределяются до начала финансового года на трехлетний период и предоставляются без установления направлений их использования. Это позволяет субъектам Российской Федерации самостоятельно устанавливать направления расходов исходя из приоритетов их социально-экономического развития. Методика распределения дотаций на выравнивание должна учитывать изменение законодательства Российской Федерации, с одной стороны, но при этом сохранять стабильность в целях обеспечения устойчивого исполнения

бюджетов субъектов Российской Федерации.

Расчет дотаций на выравнивание на основании данных за несколько отчетных лет приводит к более точному прогнозированию налогового потенциала субъектов Российской Федерации в случае нелинейной динамики бюджетных поступлений. Использование по налогу на прибыль организаций показателей налоговой отчетности, а также применение общей оценки доходов консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации позволяет учитывать изменения законодательства Российской Федерации, а также перераспределения финансовых потоков в связи с созданием института консолидированной группы налогоплательщиков.

Развитие межрегионального и межмуниципального хозяйственного сотрудничества, направленного на решение общих задач территориального развития, требуют формализации в законодательстве Российской Федерации различных финансовых механизмов, в том числе «горизонтальных» межбюджетных трансфертов.

Одним из ключевых направлений совершенствования межбюджетных отношений становится *консолидация субсидий*.

Система предоставления субсидий в Российской Федерации характеризуется излишней детализацией направлений расходов. Так, в 2014 году число субсидий равнялось 92 (исходя из количества направлений расходов по субсидиям и учета направлений расходов по субсидиям на софинансирование капитальных вложений как одной субсидии), на 2015 год было запланировано 86 субсидий, но после внесения изменений в федеральный закон о федеральном бюджете число субсидий было опять увеличено до 96 при сокращении общего объема субсидий.

Учитывая, что контроль за использованием субсидий в Российской Федерации традиционно направлен на соблюдение целевого расходования средств, а не на достижение заданных результатов, раздробленность субсидий увеличивает административные издержки по контролю за их

использованием.

В рамках проводимой работы по консолидации субсидий необходимо обратить особое внимание на субсидии объемом менее 1 млрд. рублей. Финансирование соответствующих направлений можно было бы осуществлять путем предоставления широкоцелевой субсидии или дотации на выравнивание бюджетной обеспеченности с погружением в нее ряда «мелких», разрозненных и узкоориентированных трансфертов. Это будет способствовать не только повышению эффективности бюджетных расходов, но и гармонизации системы межбюджетных отношений в целом.

С 2014 года бюджетам субъектов Российской Федерации из федерального бюджета предоставляется единая субвенция, сформированная из 9 субвенций, ранее предоставлявшихся отдельно. Несмотря на произошедшую консолидацию отдельных субвенций, их количество в 2015 году, напротив, увеличилось до 21 по сравнению с прошлым годом (18 субвенций в 2014 году). Следует отметить, что большой объем делегируемых полномочий (субвенции составили в 2014 году 19% от общего объема межбюджетных трансфертов) свидетельствует о наличии резерва повышения эффективности вследствие дальнейшего упорядочивания в системе разграничения полномочий. В настоящее время проводится анализ возможности закрепления части федеральных полномочий, пока делегируемых на региональный уровень, за субъектами Российской Федерации с одновременной централизацией некоторых полномочий.

Эффективность использования средств субсидии оценивается исходя из достижения показателей результативности использования субсидии. По итогам осуществленного анализа эффективности использования 82 субсидий за 2014 год и оценки достижения 314 показателей их результативности были выявлены 16 наименее эффективно использованных субсидий. По таким субсидиям у более чем 15 регионов-получателей не достигнуты показатели результативности и, как минимум, у 5 субъектов отклонение фактического

значения от планового составило более 50 процентов. В частности, с недостаточной эффективностью используются субсидии Минсельхоза России и Минобрнауки России, представляющие основной объем трансфертов.

Основной причиной неэффективного использования субсидий является нарушение сроков распределения субсидий, когда значительный объем финансирования поступает в декабре (Рисунок 11), что в свою очередь обуславливает позднее доведение бюджетных средств до конечных получателей с более низкой требовательностью к результативности таких расходов либо образование значительных кассовых остатков неиспользованных субсидий по итогам года.

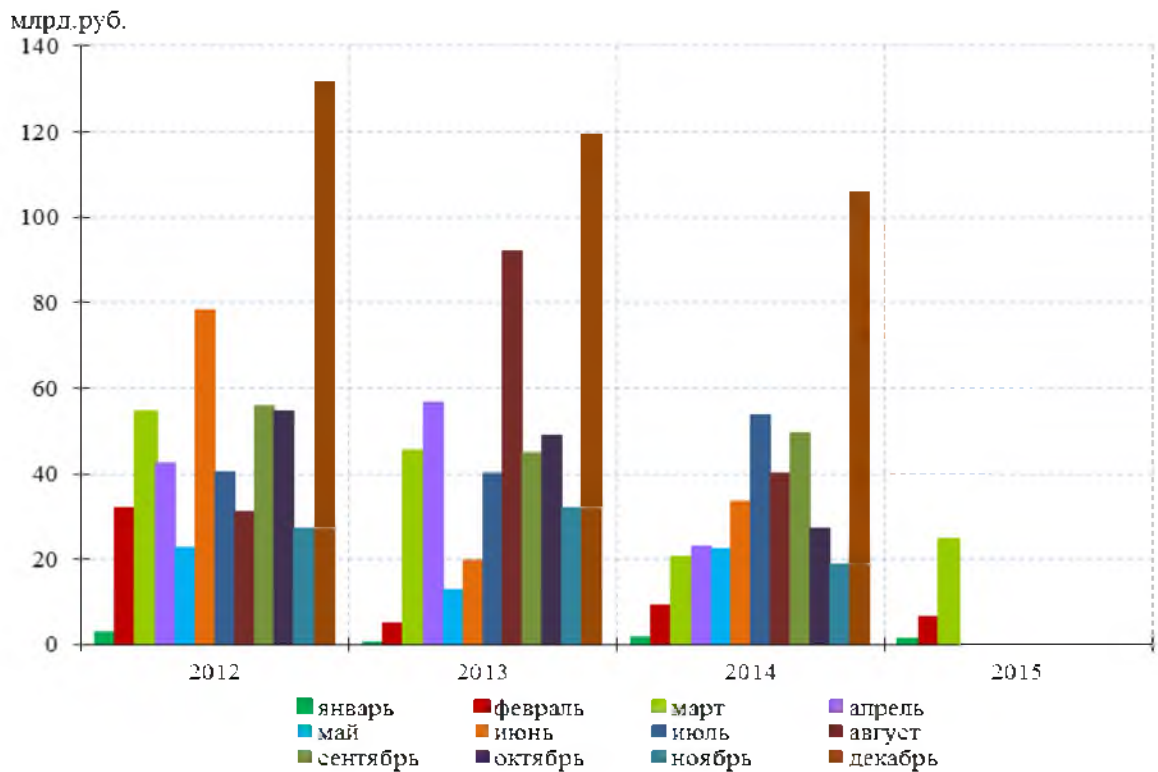


Рисунок 11. Динамика поступлений субсидий в бюджеты субъектов Российской Федерации

Источник данных: www.roskazna.ru

В 2014 году основными причинами позднего заключения соглашений о предоставлении субсидий и неравномерного финансирования субсидий являлись:

1) поздние сроки принятия нормативных правовых актов Правительства Российской Федерации о перераспределении бюджетных ассигнований, о распределении и перераспределении субсидий, внесении изменений в ФЦП, в том числе в правила предоставления и распределения субсидий (Минобрнауки России, Минспорт России, Минэкономразвития России и Минстрой России);

2) длительные сроки заключения соглашений между ГРБС и высшим исполнительным органом государственной власти субъекта Российской Федерации о предоставлении субсидии, а также длительные сроки подготовки и доработки обосновывающих материалов субъектами Российской Федерации (Минобрнауки России, Минтруд России, Минэкономразвития России, Минспорт России, Минсельхоз России и Минкомсвязь России);

3) перераспределение средств субсидий на иные цели в связи с невыполнением субъектами Российской Федерации условий предоставления субсидий, в том числе по уровню софинансирования расходного обязательства или по причине отсутствия потребности в субсидии у субъектов Российской Федерации (Минсельхоз России).

В целях усиления ответственности за несвоевременное распределение и перечисление субсидий Минфином России внесен в Правительство Российской Федерации проект нормативного правового акта, предусматривающий возможность перераспределения средств субсидий в случаях, если они не распределены между субъектами Российской Федерации по состоянию на 1 мая финансового года или отсутствует заключенное соглашение о предоставлении субсидии - на 15 августа.

По «капитальным» субсидиям ГРБС должны устанавливаться значения показателей их результативности на каждый год, исходя из прироста мощности объекта с учетом соблюдения графика строительства/реконструкции.

Для повышения уровня контроля за достижением конечного результата необходимо использовать показатели, отражающие социально и экономически значимые преобразования в поддерживаемых через межбюджетные субсидии отраслях. Достижение конечных результатов по субсидиям следует учитывать при бюджетном планировании на очередной финансовый год и плановый период.

Также представляется целесообразным закрепить положение о том, что главными администраторами доходов федерального бюджета от возврата межбюджетных субсидий бюджетам субъектов Российской Федерации «текущего характера» может приниматься решение о наличии потребности в них только при условии, что субсидии предоставлены в отчетном финансовом году, в то время как по остаткам субсидий прошлых лет в обязательном порядке принимается решение об отсутствии потребности в них.

Подтверждение потребности в остатках субсидий может быть осуществлено главными администраторами доходов федерального бюджета только при предоставлении субъектом Российской Федерации подтверждающих документов, являющихся основанием возникновения обязательства субъекта Российской Федерации по финансовому обеспечению мероприятий за счет средств субсидии (например, государственные и муниципальные контракты).

В рамках субсидий на софинансирование капитальных вложений в объекты государственной (муниципальной) собственности («капитальные» субсидии) – решение о наличии потребности может приниматься по субсидиям, предоставленным как в отчетном финансовом году, так и (или) в году, предшествующем отчетному.

Предлагается пересмотреть формы поддержки наукоградов Российской Федерации. Реализацию инновационных проектов, а также развитие научно-производственного комплекса наукоградов предлагается осуществлять за

счет создания и развития инновационных кластеров и технопарков на территории наукоградов в соответствии с целями и задачами, установленными государственной программой «Развитие науки и технологий на 2013–2020 годы». Развитие социальной и инженерной инфраструктуры наукоградов предлагается осуществлять в рамках общих механизмов, предусмотренных законодательством Российской Федерации для муниципальных образований, за счет собственных доходов наукоградов. Таким образом, предлагается отменить предоставление иных межбюджетных трансфертов на развитие и поддержку социальной, инженерной и инновационной инфраструктуры наукоградов Российской Федерации с 1 января 2016 года.

Также предлагается изменить подходы к рассмотрению предложений и инициатив, связанных с празднованием на федеральном уровне памятных дат субъектов Российской Федерации, а именно:

установить 100-летнюю кратность памятных дат субъектов Российской Федерации, празднование которых может осуществляться на федеральном уровне, и ограничение на количество памятных дат, подготовка и проведение празднования которых может осуществляться на федеральном уровне в рамках одного субъекта Российской Федерации (1 памятная дата в 10 лет);

установить, что средства федерального бюджета в целях софинансирования подготовки и проведения памятных дат субъектов Российской Федерации могут направляться только на мероприятия, непосредственно относящиеся к проведению празднования памятной даты субъекта Российской Федерации.

8. Повышение эффективности осуществления расходов на государственное управление

Для повышения эффективности расходов на государственное управление необходимо устранить ряд системных недостатков, связанных с наличием избыточных и дублирующих функций ведомств, а также внедрение механизмов, сдерживающих увеличение численности государственных гражданских служащих.

Среди основных проблем в сфере повышения эффективности государственного управления выделяются следующие:

1) наличие избыточных функций и отсутствие оперативной системы оценки целесообразности сохранения действующих функций и их пересмотра;

2) высокая степень фрагментации структуры функций ФОИВ, которая снижает оперативность управления и приводит к росту бюджетных расходов на содержание небольших по численности федеральных министерств, служб и агентств;

3) отсутствие единого подхода к формированию численности государственных служащих и работников;

4) необоснованные расходы на обеспечение государственных гарантий на гражданской службе и оплату услуг повышенной комфортности.

Целью реформирования в данной области является оптимизация бюджетных расходов на содержание государственного аппарата и внедрение механизмов, сдерживающих увеличение численности гражданских служащих.

Оптимизация и сокращение неэффективных *государственных функций*, устранение их дублирования позволит не только обеспечить экономию бюджетных средств, но и повысить эффективность деятельности ФОИВ.

При наличии выявленных избыточных функций и отсутствии

оперативной системы оценки целесообразности сохранения действующих функций и их пересмотра предлагается создать порядок обоснования и оценки целесообразности осуществления функций на принципах оценки регулирующего воздействия (далее – ОРВ).

При этом общий объем избыточных и дублирующих функций ФОИВ достаточно высок, его уровень оценивается экспертами как 25% всех функций.

Существующая система контрольно-надзорной деятельности, по разным оценкам, «стоит» российской экономике в терминах непосредственных издержек бизнеса от 1,5% (по оценкам НИУ ВШЭ, 2011) до 7,5% ВВП (по оценкам ОПОРЫ России, 2013). Снижению стоимости и повышению качества исполнения функций должна способствовать информатизация – автоматизация различных видов учета и дистанционный контроль.

Для решения вышеназванных проблем необходимо следующее:

1) подготовить предложения по созданию порядка обоснования и оценки целесообразности осуществления функций на принципах ОРВ;

2) провести оптимизацию структуры органов государственной власти путем передачи полномочий небольших служб более крупным службам, устранения дублирования функций и приведения структуры ФОИВ в соответствие требованиям Указа Президента Российской Федерации от 9 марта 2004 г. № 314 «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти», предусматривающего построение системы государственного управления по отраслевому и функциональному признакам;

3) делегировать отдельные функции федеральных контрольно-надзорных органов на уровень субъектов Российской Федерации.

Повышению эффективности деятельности Правительства Российской Федерации и ФОИВ будет способствовать *централизация отдельных*

обеспечивающих функций, в том числе бухгалтерского учета, организации закупочной деятельности, функций кадровой службы, транспортного обслуживания, материально-технического обеспечения, ремонта и охраны помещений и др.

Централизация части полномочий ФОИВ повлечет за собой возможность укрупнения территориальных органов государственной власти путем создания межрегиональных (межсубъектовых) территориальных органов государственной власти и предоставит возможности для уменьшения численности федеральных государственных гражданских служащих (далее – ФГГС).

Предлагается сконцентрировать отдельные обеспечивающие функции в соответствующих государственных органах или организациях (передача на аутсорсинг:

1) функции по финансово-бухгалтерскому обслуживанию ФОИВ (по начислению заработной платы и ведению бухгалтерского учета) – в Федеральном казначействе;

2) функций по управлению кадрами в ФОИВ – в Минтруде России;

3) функции по обеспечению работников ФОИВ информационно-коммуникационными технологиями (приобретение оборудования и программного обеспечения) – в Минкомсвязи России;

4) функции по транспортному обслуживанию, по охране зданий, по материально-техническому обеспечению федеральных государственных органов – в специализированных организациях; по предоставлению, обслуживанию и ремонту помещений, занимаемых федеральными государственными органами, – в уполномоченном органе или специализированной организации.

В настоящее время расходы на выполнение «обеспечивающих» функций становятся сравнимы с расходами на выполнение «собственно» государственных функций (поскольку эти функции выполняются

гражданскими служащими). Предлагается вывести категорию должностей гражданской службы «обеспечивающие специалисты» и младшей группы должностей из Реестра должностей гражданской службы.

Должности, которые учреждаются для организационного, информационного, документационного, финансово-экономического, хозяйственного и иного обеспечения деятельности государственных органов предлагается заменить в штатном расписании должностями, не являющимися должностями государственной гражданской службы, замещаемыми на основании трудового договора.

Помимо сокращения расходов бюджетов на реализацию организациями сектора государственного управления обеспечивающих функций, специализация и централизация функций позволит достичь концентрации организаций сектора государственного управления на основной деятельности и повышения профессионализма выполнения обеспечивающих функций.

Замена должностей категории «обеспечивающие специалисты» будет осуществляться только в отношении вакантных штатных единиц по мере текучести кадров.

Предлагаемый механизм отработан Минфином России при реализации Пилотного проекта по переводу ФГГС, замещающих должности категории «обеспечивающие специалисты», на трудовой договор в 2013 году. В результате его реализации в Минфине России на трудовые договоры всего будет переведено 4,7% от общей штатной численности работников Минфина России. По состоянию на 21 января 2015 года переведено на трудовые договоры 64% (46 из 72 ед.) от общей численности обеспечивающих специалистов. Учитывая отчетные данные, в среднем по всем ФОИВ этот показатель значительно выше и составляет около 20,8% от общей предельной численности работников.

В этой связи предлагается упразднить категории должностей

гражданской службы «обеспечивающие специалисты» с передачей их функций работникам соответствующих органов.

Проблема оптимизации бюджетных расходов путем сокращения численности ФГГС связана с отсутствием до настоящего времени единого подхода к формированию численности ФГГС и работников, а также прогноза обеспечения функций ФОИВ необходимой штатной численностью ФГГС.

При одинаковых плановых (бюджетных) показателях фактический уровень оплаты труда значительно варьируется, главным образом за счет наличия вакантных должностей (Рисунок 12, Рисунок 13).

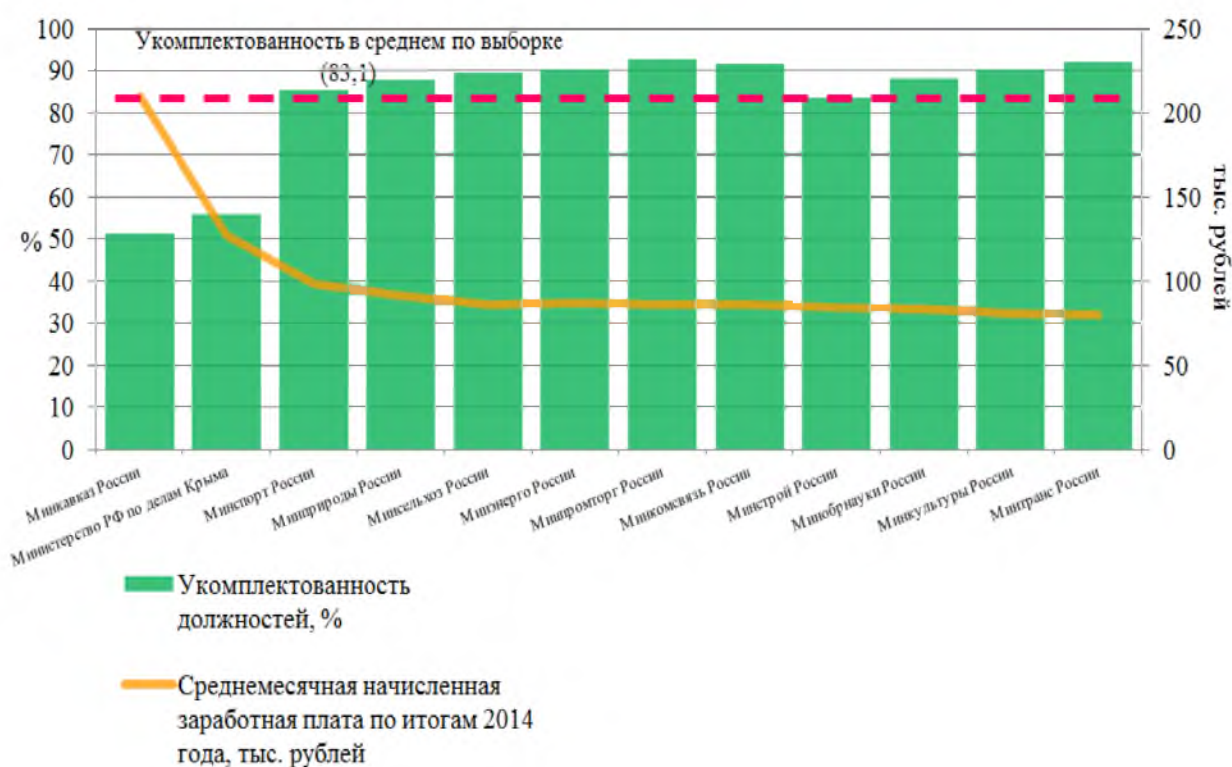


Рисунок 12. Влияние показателя укомплектованности должностей на уровень среднемесячной заработной платы госслужащих центральных аппаратов ФОИВ

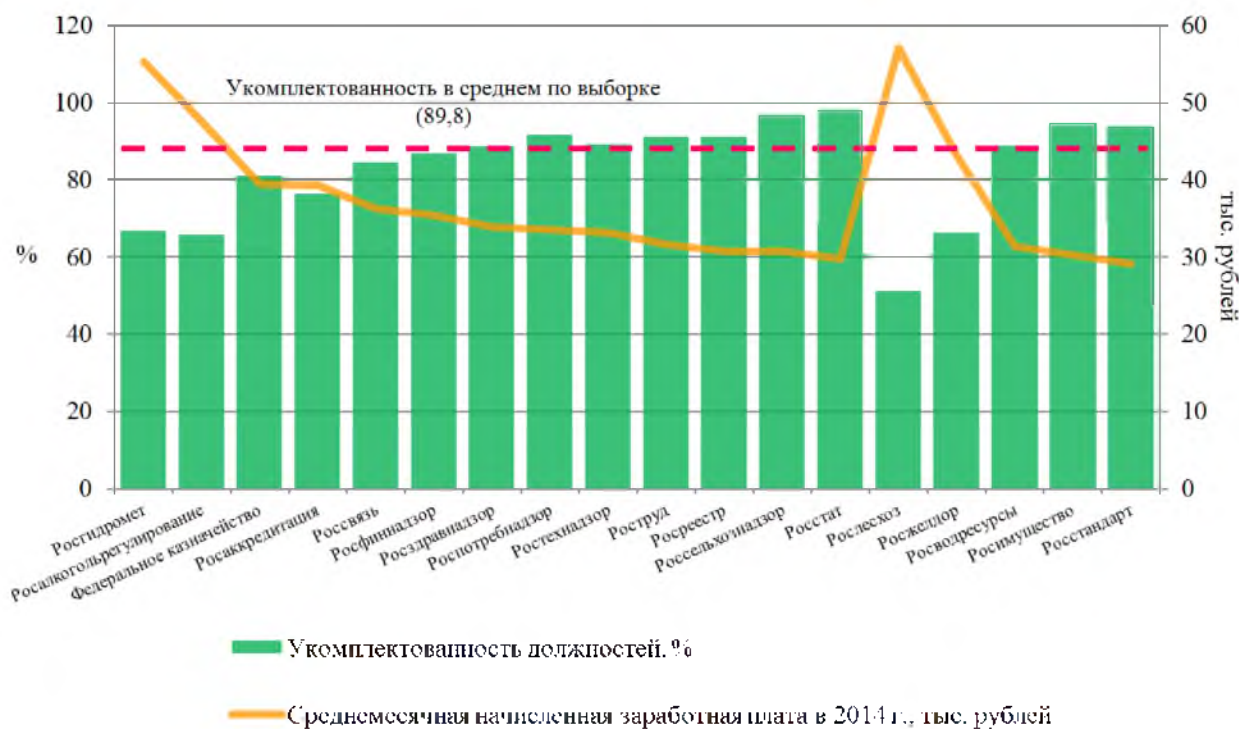


Рисунок 13. Влияние показателя укомплектованности должностей на уровень среднемесячной заработной платы госслужащих территориальных органов ФОИВ

Уже в этом году предлагается разработать и принять методику нормирования численности гражданских служащих, установленной ФОИВ, а также разработать подходы к оценке «трудоемкости» исполнения функций, на основе кадрового аудита, анализа необходимых компетенций, «фотографий» рабочего дня.

К настоящему времени сложилась неоптимальная система государственных гарантий на гражданской службе, что проявляется в следующем:

- 1) наличие дублирующих и нереализуемых гарантий на гражданской службе;
- 2) повышенный уровень предоставления государственных гарантий гражданским служащим субъекта Российской Федерации;
- 3) значительные расходы федерального бюджета на оплату времени отпуска.

На фоне повышения уровня оплаты труда ФГГС более чем в 2 раза

предлагается оптимизировать систему государственных гарантий на гражданской службе и сократить продолжительность отпусков на гражданской службе.

Предлагается также упразднить такие виды государственных гарантий как медицинское страхование, медицинское, санаторно-курортное и жилищно-бытовое обеспечение. Кроме того, предлагается установить исчерпывающий перечень государственных гарантий на гражданской службе.

Планируется установить для всех гражданских служащих равную продолжительность основного ежегодного оплачиваемого отпуска, которая составит 30 календарных дней (сокращение на 5 календарных дней для высшей и главной группы должностей), что превышает продолжительность отпуска, установленную для иных категорий работников Трудовым кодексом Российской Федерации.

Учитывая, что сокращение продолжительности отпусков на гражданской службе будет происходить на фоне повышения уровня оплаты труда всех ФГГС, предлагаемые меры направлены на оптимизацию расходов федерального бюджета и повышение производительности служебной деятельности.

В настоящее время сложилась практика неполного использования ежегодных отпусков за отработанный период времени в расчете на год.

Так, например, при увольнении гражданских служащих в связи с упразднением Минрегиона России выяснилось, что количество дней неиспользованного отпуска одним работником составило в среднем 118 календарных дней, что потребовало выделения из федерального бюджета дополнительных ассигнований в объеме 94 млн. рублей.

Предлагается также установить единообразное правовое регулирование для всех ФОИВ продолжительности ежегодного дополнительного отпуска за ненормированный служебный день и установить, что его максимальная

продолжительность составит 3 календарных дня (сокращение до 15 календарных дней).

Ряд мер направлен на оптимизацию бюджетных расходов на оплату услуг повышенной комфортности.

Превышен норматив размещения работников ФОИВ, установленный постановлением Правительства Российской Федерации от 5 января 1998 г. № 3 (не более 9 кв. метров общей площади помещений на одного работника аппарата управления). В настоящее время превышение норматива в среднем составляет 35,2 кв. метра.

В 2015 году в продолжение реализации норм законодательства Российской Федерации о контрактной системе в сфере закупок планируется работа по внедрению института нормирования затрат в процедуру планирования бюджетных ассигнований на государственные закупки. Применение нормирования на стадии составления проекта бюджетов позволит оптимизировать расходы бюджетов на закупки, исключив практику закупок предметов роскоши, создаст условия для обоснования расходов бюджетов в рамках составления ГРБС обоснований бюджетных ассигнований.

В этом направлении предлагается реализовать следующие меры.

1. Сократить расходы на использование услуг залов (в том числе официальных лиц и делегаций - ЗОЛД), организованных в пределах железнодорожных и автомобильных вокзалов (станций), морских и речных портов, аэропортов (аэродромов). При этом предлагается исключить возможность возмещения расходов федерального бюджета на залы, не относящиеся к залам официальных лиц и делегаций (VIP-залы), за исключением случаев, когда такие расходы включены в стоимость проездных документов. Право возмещения расходов за счет средств федерального бюджета на услуги ЗОЛД предлагается сохранить только в том случае, если услуги предоставляются лицам, замещающим

государственные должности Российской Федерации.

2. Предоставить право пользования служебным автотранспортом с персональным закреплением только руководителям ФОИВ (аппаратов ФОИВ) и внести соответствующие изменения в Указ Президента Российской Федерации от 4 марта 2010 г. № 272 «О транспортном обслуживании федеральных государственных гражданских служащих».

3. Проработать вопрос о сокращении площадей, предназначенных для размещения ФОИВ, в том числе в связи с планируемым сокращением численности госслужащих, с целью сокращения расходов на их содержание путем выявления излишков занимаемых площадей административных зданий и приведения закрепленных за ФОИВ площадей в соответствие установленными нормами.

4. Сохранить возмещение расходов за счет средств федерального бюджета по проезду к месту командирования и обратно в условиях повышенной комфортности (воздушным транспортом – по билету I класса; морским и речным транспортом – по тарифам, устанавливаемым перевозчиком, но не выше стоимости проезда в каюте «люкс» с комплексным обслуживанием пассажиров; железнодорожным транспортом – в вагоне повышенной комфортности, отнесенном к вагонам бизнес-класса, с двухместными купе категории «СВ» или в вагоне категории «С» с местами для сидения, соответствующими требованиям, предъявляемым к вагонам бизнес-класса) исключительно для руководителей ФОИВ (аппаратов ФОИВ) и внести соответствующие изменения в Указ Президента Российской Федерации от 18 июля 2005 г. № 813 «О порядке и условиях командирования федеральных государственных гражданских служащих».

В части оптимизации бюджетных расходов на оплату труда государственных служащих предлагается:

1) обеспечить совершенствование системы оплаты труда государственных служащих, с последующим изменением структуры фонда

оплаты труда (увеличение доли стимулирующих выплат);

2) применить принципы «эффективного контракта» в отношении каждого работника, исходя из необходимости определения оклада в зависимости от качества и количества выполняемой работы (установление фиксированного оклада на уровне медианы рынка, в соответствии с уровнем ответственности и компетенциями, необходимыми для выполнения функций на той или иной должности плюс система KPI-премии в зависимости от результатов деятельности, составляющие до 40% от общего дохода);

3) ограничить финансирование вакантных должностей путем введения запрета на использование средств вакантного фонда свыше 10% установленной численности в целях материального стимулирования работников федеральных государственных органов.

9. Совершенствование казначейских платежей

Внедрение в начале 2000-х годов технологии единых счетов бюджетов позволило обеспечить соблюдение принципа единства кассы, внедрить единую технологию кассового обслуживания исполнения бюджетов, обеспечить прозрачность движения бюджетных средств, повысить качество и достоверность отчетности об исполнении бюджетов.

В настоящее время Федеральному казначейству открыто более ста тысяч счетов в Банке России. На этих счетах учитываются операции со средствами всех бюджетов бюджетной системы Российской Федерации (единые счета бюджетов), со средствами во временном распоряжении, со средствами бюджетных и автономных учреждений, а также многие другие (учет и распределение поступлений, операции со средствами авансовых платежей, субсидий юридическим лицам и т.д.).

Вместе с тем, такое количество распределенных по всей стране счетов увеличивает транзакционные издержки и не позволяет эффективно управлять

свободными остатками средств бюджетов субъектов Российской Федерации и местных бюджетов, а также ограничивает перечень инструментов для размещения свободных остатков средств бюджетов.

В настоящее время Федеральное казначейство осуществляет управление свободными остатками денежных средств только на счетах федерального бюджета посредством размещения указанных средств на банковских депозитах.

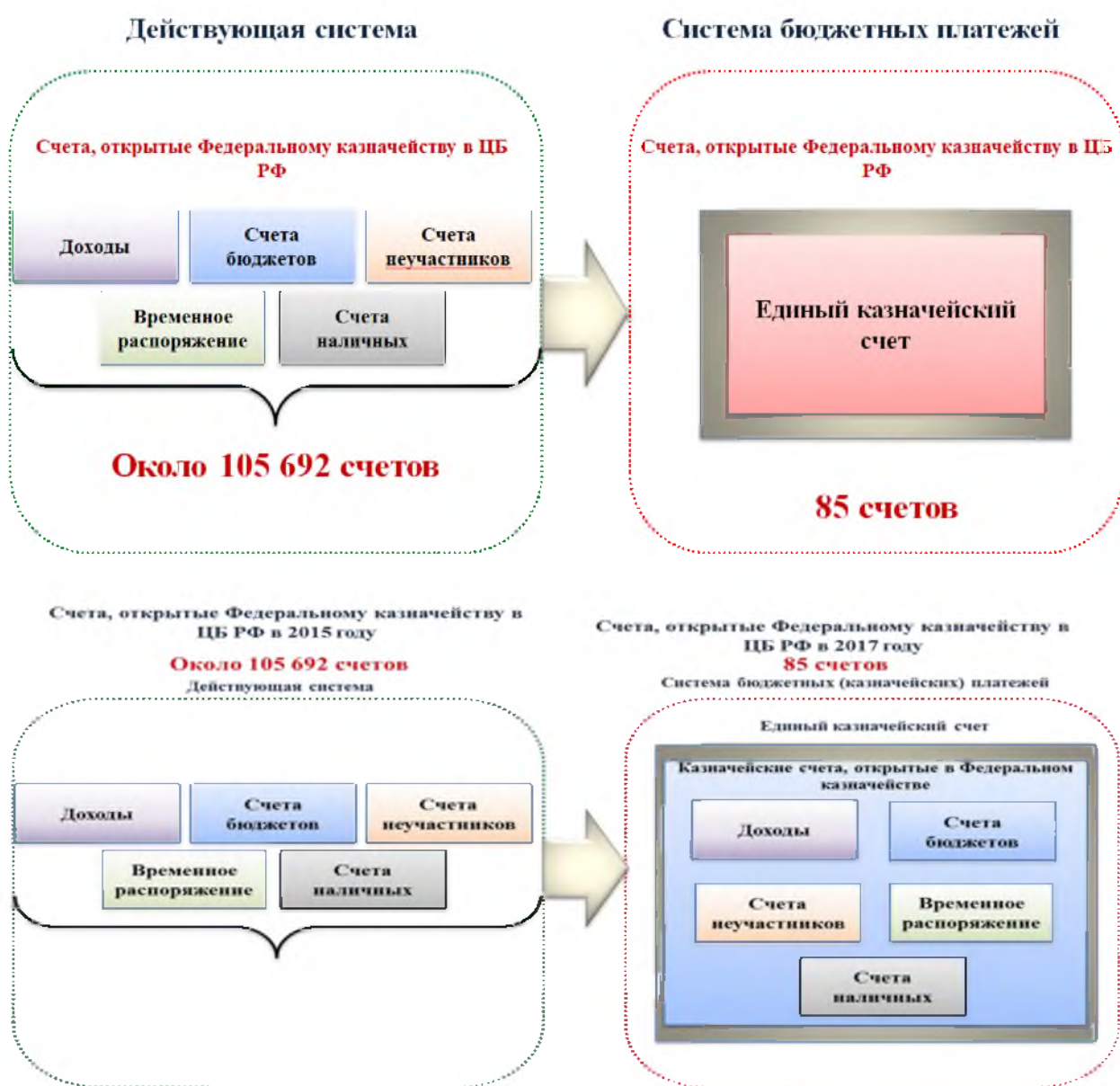


Рисунок 14. Счета Федерального казначейства

Основной целью *реформы системы бюджетных (казначейских) платежей* является повышение эффективности управления государственными (муниципальными) финансами посредством их аккумуляции на едином казначейском счете (Рисунок 14), что обеспечит:

- 1) сокращение количества счетов, открытых Федеральному казначейству в Банке России (85 счетов вместо более чем 100 тыс. счетов);
- 2) повышение эффективности и применение современных инструментов управления свободными остатками средств на счетах Федерального казначейства;
- 3) возможность применения современных платежных технологий при уплате платежей в бюджеты, что ускорит аккумуляцию (мобилизацию) доходов бюджетов бюджетной системы Российской Федерации.

Для решения данной задачи предлагается:

- 1) включить в новую редакцию Бюджетного кодекса положения, регламентирующие основы функционирования системы бюджетных (казначейских) платежей;
- 2) утвердить подзаконные нормативные правовые акты Российской Федерации, предусматривающие порядок организации и функционирования системы бюджетных платежей.

В целях управления ликвидностью единого счета федерального бюджета начиная с 2009 года Минфином России совместно с Федеральным казначейством осуществлялось привлечение на единый счет федерального бюджета остатков средств, полученных федеральными учреждениями от приносящей доход деятельности, и средств, поступающих в их временное распоряжение, остатков средств федеральных бюджетных и автономных учреждений, Государственной компании «Российские автомобильные дороги», а также остатков средств, поступающих во временное распоряжение федеральных казенных учреждений.

В 2014 году осуществлен перевод на кассовое обслуживание органами

Федерального казначейства исполнения бюджетов государственных внебюджетных фондов Российской Федерации, что позволило наряду с повышением прозрачности (открытости) их исполнения с 2015 года осуществлять привлечение на единый счет федерального бюджета остатков средств бюджетов государственных внебюджетных фондов Российской Федерации.

Так, например, остатки средств на едином счете федерального бюджета на 15 июня 2015 года составили 1 129,00 млрд. рублей, из них 799 млрд. рублей – остатки средств бюджетов государственных внебюджетных фондов Российской Федерации.

Таким образом, Минфин России совместно с Федеральным казначейством в рамках управления ликвидностью единого счета федерального бюджета оказывает серьезное влияние на финансовые рынки и участвует в проведении денежно-кредитной политики государства.

В 2014 году Федеральное казначейство по согласованию с Минфином России и Банком России размещало временно свободные средства в различные финансовые инструменты, включая банковские депозиты. В течение года остатки средств в размещении на банковские депозиты достигали 1 162,0 млрд. рублей. Доходы от размещения этих средств составили 48,5 млрд. рублей, что в два раза превышало планируемые показатели. По состоянию на 1 июня 2015 года доход от данных операций составил 29,6 млрд. рублей.

Помимо этого, в конце прошлого года, в условиях повышенного спроса на иностранную валюту, Минфин России совместно с Федеральным казначейством обеспечил размещение средств федерального бюджета на банковские депозиты в иностранной валюте. Остатки средств, размещенных на валютных депозитах в течение года, колебались от 2 до 3 млрд. долларов США. Доходы от размещения этих средств составили 5,8 млн. долларов США. Этот инструмент позволил удовлетворить часть спроса на

финансовых рынках на иностранную валюту и сгладить колебание курса рубля. В 2015 году доход от данных операций уже составил 5,9 млн. долларов США.

Во втором квартале 2015 года Федеральное казначейство приступило к размещению временно свободных средств на едином счете федерального бюджета путем осуществления договоров РЕПО с кредитными организациями на срок от 1 до 7 дней на регулярной основе. Доход по операциям однодневного РЕПО составил 500 млн. рублей.

Вместе с тем, современные реалии требуют применения более гибких механизмов управления ликвидностью единого счета федерального бюджета. В частности, планируется внедрение новых инструментов размещения остатков средств на едином счете федерального бюджета в соответствии с порядком, устанавливаемым Правительством Российской Федерации, например, сделки «валютный СВОП» и сделки «обратного РЕПО».

С другой стороны, на случай нехватки средств на едином счете федерального бюджета для оплаты бюджетных обязательств Минфин России совместно с Федеральным казначейством прорабатывает механизм краткосрочного заимствования у кредитных организаций для покрытия временных кассовых разрывов (Рисунок 15).



Рисунок 15. Инструменты управления ликвидностью единого счета федерального бюджета

В целях покрытия временных кассовых разрывов бюджетов субъектов Российской Федерации начиная с 2013 года Федеральным казначейством осуществляется предоставление краткосрочных бюджетных кредитов бюджетам субъектов Российской Федерации. По итогам прошлого года данный механизм успешно себя зарекомендовал.

В течение 2015 года Федеральным казначейством осуществляется эксперимент по предоставлению краткосрочных бюджетных кредитов муниципальным образованиям.

Сумма уплаченных процентов за пользование бюджетными кредитами составила 273,7 млн. рублей, в то время как плата за пользование аналогичным объемом привлеченных в коммерческих банках под действовавшие на тот период ставкам кредитования средств составила бы порядка 3,5 млрд. рублей.

10. Развитие внутреннего финансового контроля и мониторинг качества финансового менеджмента

С момента вступления в силу в 2013 году положений Бюджетного кодекса, регулирующих основные принципы осуществления внутреннего государственного (муниципального) финансового контроля, были приняты все подзаконные правовые акты, регулирующие осуществление Росфиннадзором контрольных процедур – от планирования до реализации результатов контрольных мероприятий и представления отчетности.

Прежде всего, были созданы правовые основания и условия для своевременного выявления, а, следовательно, и устранения основных нарушений и недостатков в бюджетной сфере еще до принятия бюджетных обязательств – на этапе планирования закупок.

Установление мер административной и бюджетной ответственности за финансовые нарушения фактически принуждает должностных лиц объектов контроля к поддержанию высокого уровня финансовой дисциплины на протяжении всего бюджетного цикла.

Внедрение элементов риск-ориентированного планирования контрольной деятельности привело к первым результатам – в 2014 году достигнут «исторический максимум» объема проконтролированных бюджетных ассигнований при снижении количества контрольных мероприятий на 17% к 2013 году (проверено распределение и использование свыше 15,8 трлн. рублей, что в 3,4 раза больше, чем в 2013 году).

Учитывая, что наиболее высокий уровень нарушений в финансово-бюджетной сфере отмечается при осуществлении государственных и муниципальных закупок, в дополнение к полномочиям в сфере бюджетных правоотношений Федеральным законом № 44-ФЗ финансовые надзорные органы наделены полномочиями по осуществлению финансового контроля на всех стадиях закупочного цикла. Вместе с тем, до утверждения и

вступления в силу всех нормативных актов, регулирующих закупочные процедуры, данное полномочие по объективным причинам не может быть реализовано в полном объеме.

Завершение работы по принятию основополагающих актов в области регулирования внутреннего государственного финансового контроля является необходимым, но недостаточным условием для эффективной работы надзорных органов.

На сегодняшний день сохраняются отдельные риски в работе финансовых надзорных органов, в частности, несвоевременное выявление допущенных нарушений, недостаточная обоснованность выводов по итогам контрольных мероприятий, которая в отдельных случаях приводит к судебным искам к органам внутреннего государственного (муниципального) финансового контроля со стороны объектов контроля и другие.

В настоящее время при организации деятельности финансовых надзорных органов акцент должен быть смещен с контроля над финансовыми потоками к контролю за результатами, которые приносит их использование.

Реализация полномочия по контролю за полнотой и достоверностью отчетности о реализации государственных и муниципальных программ в конечном итоге должна обеспечить получение оценки результатов программно-ориентированного бюджетирования в целом и на уровне каждой государственной программы. Такой подход позволит в полной мере опереться на данные представленной отчетности при принятии управленческих решений.

К основным задачам также относится расширение практики определения проверяемых направлений использования бюджетных средств с наибольшей вероятностью наличия существенных финансовых нарушений. При этом необходима координация планов контрольной деятельности органов внешнего и внутреннего государственного финансового контроля. В частности, с учетом риск-ориентированного подхода планируется

формировать перечень проверяемых Росфиннадзором крупных инфраструктурных проектов (объектов капитального строительства), в том числе вновь создаваемых объектов, контроль за реализацией которых будет осуществляться с начальной стадии их создания до завершения проекта.

По результатам контрольной деятельности необходимо максимально обеспечить принцип неотвратимости наказания за допущенные нарушения. В этих целях Минфином России уже сформированы необходимые поправки в Кодекс об административных правонарушениях, устанавливающие конкретный состав финансовых нарушений в сфере закупок и применение жестких санкций за них (максимальные штрафы, дисквалификация), которые сейчас квалифицируются как неэффективное использование бюджетных средств.

Также предстоит осуществить большой объем работы по подробному анализу правоприменительной практики бюджетного законодательства и законодательства о закупках с целью подготовки детального классификатора нарушений в привязке к соответствующим каждому из них основаниям квалификации и мере ответственности, утвердить который планируется ведомственным актом.

Отдельного внимания заслуживает проблема организации и развития системы внутреннего финансового контроля и аудита в ГРБС, проявляющаяся в:

- 1) неодинаковых исходных позициях ГРБС с точки зрения формирования современных систем внутреннего финансового контроля и аудита;
- 2) отсутствии квалифицированных специалистов в области внутреннего финансового контроля и внутреннего финансового аудита в секторе государственного управления;
- 3) отсутствии методики оценки бюджетных рисков.

В этой связи важной задачей, осуществляемой Росфиннадзором, является проведение анализа осуществления главными администраторами бюджетных средств внутреннего финансового контроля и внутреннего финансового аудита, результаты которых направлены на своевременное выявление их недостатков, формирование рекомендаций по их устранению и предложений по изменению ведомственных актов в части уточнения конкретных процедур составления и исполнения бюджета.

Обеспечение эффективной работы системы внутреннего финансового контроля и внутреннего финансового аудита позволит обеспечить более полный, своевременный (включая предварительный) контроль, а наличие внешней системы обеспечения качества системы внутреннего контроля ГРБС будет способствовать оптимизации расходов на контрольно-надзорную деятельность и обеспечит равномерное повышение качества контрольной деятельности.

Кроме того, совместно со Счетной палатой Российской Федерации будут подготовлены методические рекомендации по оценке бюджетных рисков, которые будут использоваться при формировании карт внутреннего финансового контроля. Предлагается разработать «типовой перечень» бюджетных рисков и «типовую шкалу» вероятности наступления этих рисков.

Внедрение и развитие ведомственных систем внутреннего финансового контроля и аудита должно привести к повышению качества финансового менеджмента главных распорядителей бюджетных средств.

Минфин России в течение ряда лет проводит мониторинг качества финансового менеджмента главных распорядителей средств федерального бюджета.

Ряд ФОИВ в последние годы предприняли целенаправленные усилия по повышению качества финансового менеджмента, прежде всего, за счет формирования качественных ведомственных актов, регулирующих

процедуры исполнения бюджета, улучшения планирования расходов федерального бюджета, повышения точности прогнозов поступлений по доходам федерального бюджета (Таблица 5).

Таблица 5

Динамика качества финансового менеджмента ФОИВ

№ п/п	ФОИВ	2010		2012		2014	
		Место	Баллы	Место	Баллы	Место	Баллы
1	2	3	4	5	6	7	8
1.	10 «лидеров» в рейтинге ведомств						
2.	ФТС России	8	60,8	1	92,4	1	91,7
3.	ФМС России	2	70,0	2	90,6	1	91,7
4.	Казначейство России	1	72,0	3	90,5	2	87,9
5.	Минпромторг России	12	58,3	4	88,0	3	82,9
6.	ФНС России	3	69,4	5	86,7	7	80,1
7.	ФССП России	6	61,9	12	75,6	8	79,2
8.	Росалкогольрегулирование	15	56,8	15	73,9	9	78,7
9.	МВД России	48	45,5	14	74,4	10	77,9
10.	Россельхознадзор	77	37,6	47	57,7	11	77,6
11.	Росфинмониторинг	17	55,0	26	68,2	13	77,2
12.	10 «отстающих» в рейтинге ведомств						
13.	Минкрым России	-	-	-	-	62	56,1
14.	Роскосмос	100	16,2	67	49,7	63	55,9
15.	Росаккредитация	-	-	47	57,7	64	55,8
16.	МИД России	62	42,3	71	47,3	65	55,6
17.	Минэкономразвития России	79	37,1	40	61,6	66	53,6
18.	Минприроды России	42	47,3	69	48,5	67	51,4
19.	Росморречфлот	89	32,7	38	62,6	68	51,3
20.	Росмолодежь	99	21,0	78	31,7	69	50,3
21.	Россотрудничество	31	50,6	36	63,5	70	49,0
22.	Росимущество	56	43,7	60	52,3	71	35,1
23.	Среднее значение	-	43,7	-	61,7	-	67,1

Следует отметить, что к лидерам рейтинга в основном относятся федеральные службы, что обусловлено относительной простотой управления расходами в службах, так как основной объем их расходов – это расходы на обеспечение их деятельности.

В то же время сохраняется устойчивый разрыв в качестве финансового менеджмента между лидерами и аутсайдерами рейтинга, а также наблюдается относительное постоянство среди ФОИВ, традиционно сохраняющих низкие позиции.

С целью развития системы государственного финансового менеджмента необходимо реализовать следующий комплекс мер:

1) внести системные изменения в методику оценки, предусмотрев повышение «планки» по существующим и введение новых параметров (компонентов), ориентированных, прежде всего, на формирование систем внутреннего финансового контроля и аудита, оценку внедрения программно-целевых методов управления (государственных программ, государственных заданий), планирования и осуществления бюджетных инвестиций, государственных закупок, работы с дебиторской задолженностью, качества обоснований бюджетных ассигнований, своевременности предоставления целевых межбюджетных трансфертов;

2) увеличить вес показателей качества финансового менеджмента, учитывающих результаты контрольных мероприятий Счетной палаты Российской Федерации и Росфиннадзора, в том числе объем выявленных нарушений в финансово-бюджетной сфере, нарушений при управлении имуществом;

3) усилить контроль за равномерностью исполнения федерального бюджета и соблюдением финансовой дисциплины ФОИВ не только по результатам мониторинга за финансовый год, но и в течение него;

4) при систематическом невыполнении поручений по улучшению качества финансового менеджмента предлагается применять меры персональной ответственности руководителей;

5) осуществлять ежегодную проверку реализации ФОИВ, имеющими низкое качество финансового менеджмента, мероприятий по его повышению с рассмотрением ее результатов и отчетов руководителей

соответствующих ФОИВ на заседаниях Правительства Российской Федерации (либо Правительственной комиссии по вопросам оптимизации и повышения эффективности бюджетных расходов);

б) установить более жесткие требования при составлении и исполнении федерального бюджета, формировании и внешней проверки бюджетной отчетности для главных администраторов бюджетных средств с качеством финансового менеджмента ниже среднего уровня.

Кроме того, дальнейшее совершенствование оценки качества финансового менеджмента планируется путем совершенствования перечня показателей для оценки больших сфер деятельности ФОИВ, использования потенциала системы для оценки на основе консолидированных бюджетных данных федеральных органов власти, распространения охвата мониторингом качества финансового менеджмента других участников сектора государственного управления, применения новых подходов к оценке систем внутреннего финансового контроля и аудита ФОИВ и подведомственных им учреждений, реструктуризации перечня показателей, оценивающего качество бюджетного планирования главных администраторов бюджетных средств.

Реализация указанных выше мер будет создавать необходимые стимулы для повышения качества финансового менеджмента главных администраторов бюджетных средств.

11. Обеспечение открытости и прозрачности общественных финансов

Важнейшим условием обеспечения эффективности государственных финансов является построение целостной системы открытости деятельности государственных органов, в том числе на базе информационной системы управления общественными финансами «Электронный бюджет» (далее – система «Электронный бюджет»). Целью создания системы «Электронный

бюджет» является повышение информационной открытости и понятности действий органов власти, предоставление органами власти открытых данных, возможности для организации эффективного общественного контроля.

Как составная часть электронной модели государственного управления система «Электронный бюджет» нацелена на реализацию следующих задач (Рисунок 16):

повышение качества и эффективности государственного управления, включая управление бюджетными средствами;

обеспечение открытости деятельности государственных органов, включая сам процесс этой деятельности, а не только публикацию отчетов;

создание современных технологических решений, позволяющих гибко настраивать все бизнес-процессы и обеспечивающих возможность коллективной работы пользователей.

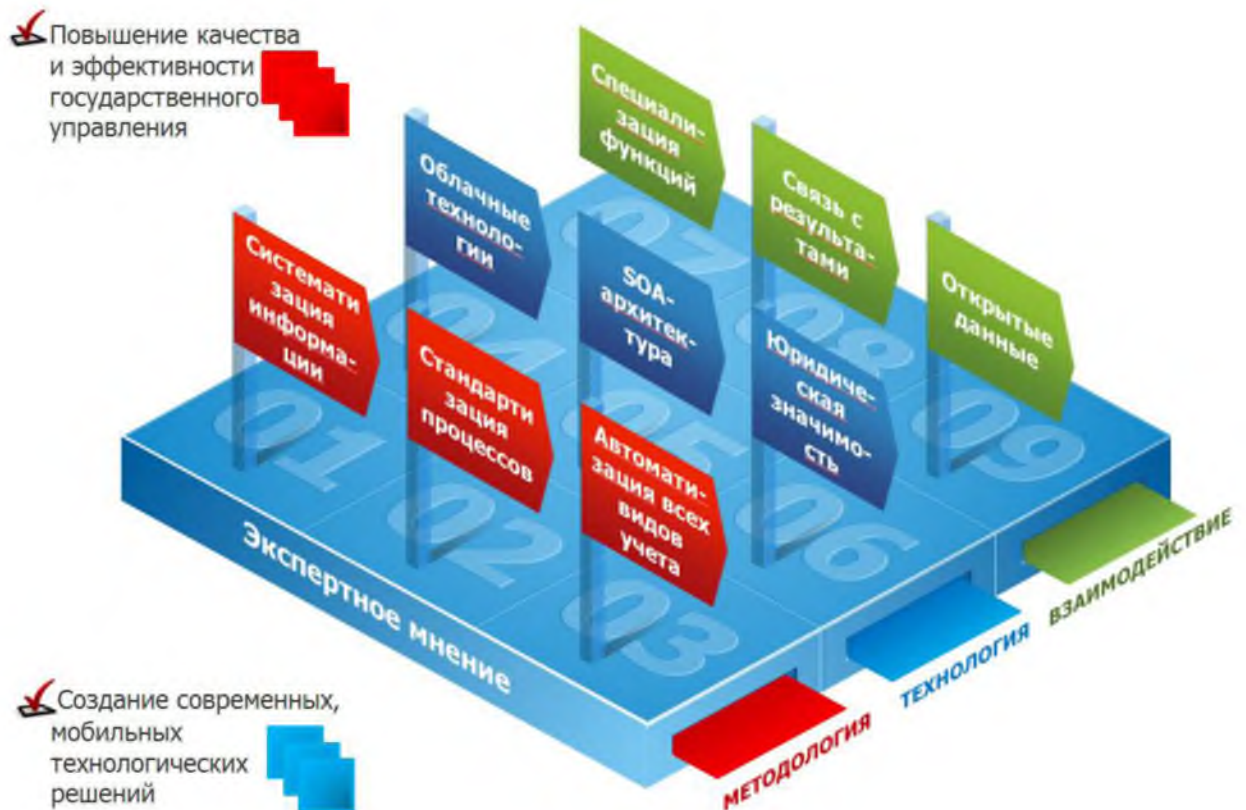


Рисунок 16. Основные задачи системы «Электронный бюджет»

Для решения указанных задач Минфином России совместно с заинтересованными ФОИВ реализуются целый ряд мероприятий, в том числе:

- стандартизация бизнес-процессов и создание единых формуляров документов;

- систематизация информации, с обеспечением ее однократного ввода;

- автоматизация всех видов учета;

- внедрение юридически значимого электронного документооборота;

- переход на облачные технологии;

- создание информационной среды, обеспечивающей взаимосвязь финансовых данных с результатами деятельности;

- специализация функций;

- внедрение форматов открытых данных.

Уже с 2013 года проект федерального бюджета формируется в подсистеме «Бюджетное планирование» системы «Электронный бюджет». В едином информационном облаке, в режиме реального времени подсистема объединяет работу всех ГРБС, ответственных исполнителей государственных программ, Минэкономразвития России и Минфина России.

В целях повышения эффективности управления государственными финансами по каждой строке расходов федерального бюджета в разрезе госпрограмм, подпрограмм и основных мероприятий формируются и ведутся обоснования бюджетных ассигнований (Рисунок 17). В обоснования бюджетных ассигнований включаются расчеты по количеству и стоимости закупаемых товаров, работ и услуг, фонду оплаты труда и страховым выплатам в разрезе категорий должностей работников, объемным показателям государственных заданий и нормативам стоимости государственных услуг, характеристикам объектов капитального строительства и другие.



Рисунок 17. Обоснование бюджетных ассигнований

В зависимости от вида расходов, иных условий по принятию управленческих решений, в системе «Электронный бюджет» предлагаются для заполнения нужные формуляры, определяются участники бюджетного процесса, формируется маршрут межведомственного согласования документов.

Именно алгоритмами подсистемы «Бюджетное планирование» обеспечивается соблюдение единых правил формирования проекта федерального бюджета на основе единых формуляров, справочников и бизнес – процессов (Рисунок 18).

The screenshot shows the 'Бюджетное планирование' (Budget Planning) system interface. At the top, it displays 'БЮДЖЕТНОЕ ПЛАНИРОВАНИЕ ЭЛЕКТРОННЫЙ БЮДЖЕТ' and contact information for the support service. The main area contains a table titled 'Реестр расходных обязательств' (Register of budget obligations).

The table has the following columns: ОИ, ВЛК, МР, Ж, ФУЦ, МЭР, СИ, МЭ, Статус, Код классификации расхода в основном мероприятии / департаме, Сводная бюджет росписи 2014, Предложение ГРБС 2015, Показатели проекта федерального бюджета на 2015 год, Предложение ГРБС 2016, and Показатели федерально на 2015.

A tooltip for item '020 0209 16 4 9999 219 10' is highlighted, containing the following text:

Инициатор: Управление развития объектов промышленного комплекса государственной программы Российской Федерации "Усиление промышленности в области инновационных технологий (интерактив)"

Наименование федерального целевого назначения областного бюджета Российской Федерации: Развитие объектов промышленного комплекса государственной программы Российской Федерации

№	1	2	3	4	5	6	7
№	1	2	3	4	5	6	7
020 0209 16 4 9999 219 10	020 0209 16 4 9999 219 10	020 0209 16 4 9999 219 10	020 0209 16 4 9999 219 10	020 0209 16 4 9999 219 10	020 0209 16 4 9999 219 10	020 0209 16 4 9999 219 10	020 0209 16 4 9999 219 10

Рисунок 18. Подсистема «Бюджетное планирование»

Коллективная работа в режиме реального времени всех участников бюджетного процесса существенно повысила качество государственного финансового менеджмента, обеспечила абсолютную прозрачность самого процесса, в том числе и для аудиторов Счетной палаты Российской Федерации.

Необходимо отметить, что после утверждения закона о бюджете и формирования сводной бюджетной росписи, все изменения в нее вносятся только через изменение данных в обоснованиях бюджетных ассигнований.

Начиная с бюджетного цикла 2016-2018 годов в состав обосновывающих материалов по расходам на предоставление субсидий на финансовое обеспечение государственного задания войдут проекты государственных заданий, нормы и соответственно расчет финансового обеспечения выполнения государственного задания, сформированные по единым правилам в информационной системе. Основой обоснований

бюджетных ассигнований на закупки будут проекты планов и планов-графиков закупок казенных учреждений и органов власти. При этом процедуры изменения государственных заданий, соглашений, планов и планов-графиков закупок будут синхронизированы в автоматическом режиме с соответствующими изменениями обоснований бюджетных ассигнований.

Формирование, рассмотрение и согласование информации в системе «Электронный бюджет» позволяет сократить установленные регламентные сроки в 3 раза, а в отдельных случаях и до 5 раз (Рисунок 19).

ПОДСИСТЕМА «БЮДЖЕТНОЕ ПЛАНИРОВАНИЕ»
(ведение сводной бюджетной росписи федерального бюджета)

ПОКАЗАТЕЛИ						
СПОСОБ СОГЛАСОВАНИЯ	электронное создание документов	на бумаге	на бумаге	электронное	электронное	электронное утверждение СБР и ЛБО
РЕГЛАМЕНТНЫЕ СРОКИ СОГЛАСОВАНИЯ (не более)	-	7 дней	7 дней	3* дня	3* дня	18 дней
ФАКТИЧЕСКИЕ СРОКИ СОГЛАСОВАНИЯ (средние)		нет данных	нет данных	в течение 1 дня	в течение 1 дня	в течение 7 дней

* в случае не рассмотрения в течение 3 дней, документ считается согласованным

Рисунок 19. Электронный юридически значимый документооборот

В рамках развития системы «Электронный бюджет» запланирован комплекс мероприятий, направленных на систематизацию бюджетной информации, в том числе:

1) стандартизация и автоматизация бюджетных процедур по ведению бюджетных росписей ГРБС и бюджетных смет получателей средств федерального бюджета, управлению государственным долгом и финансовыми активами, прогнозированию и администрированию доходов бюджетов бюджетной системы Российской Федерации;

2) интеграция бюджетного и закупочного процессов в целях обеспечения однократного ввода информации, ее преемственности и достоверности;

3) создание вертикально интегрированных ресурсов бюджетного процесса, объединяющих на основе единых правил их формирования и ведения все бюджеты бюджетной системы Российской Федерации (реестр участников бюджетного процесса, а также юридических лиц, не являющихся участниками бюджетного процесса, реестры доходов, расходов и источников финансирования бюджетов, ведомственные перечни государственных (муниципальных) услуг и работ);

4) совершенствование процедур учета бюджетных и денежных обязательств с последующей передачей функций по их учету в органы Федерального казначейства и отменой обязанности ведения учета обязательств получателями бюджетных средств;

5) расширение субъектов и объектов представления информации о бюджете и бюджетном процессе в Российской Федерации на едином портале бюджетной системы Российской Федерации.

Реализация указанных мероприятий будет способствовать обеспечению операционной эффективности бюджетного процесса за счет повышения производительности труда работников в сфере управления государственными финансами, сокращению операционных расходов на осуществление функций по организации составления и исполнения федерального бюджета, а также развитию института общественного контроля за бюджетным процессом.

В целях систематизации бюджетной информации, ее идентификации и преемственности осуществляется переход на ключевые общероссийские ресурсы, используемые в бюджетном процессе, а также формирование ведомственных информационных ресурсов с соблюдением единых общих требований, обеспечивающих возможность их гармонизации (Рисунок 20).



Рисунок 20. Систематизация бюджетной информации

В 2015 году планируется завершить работу по формированию трех ключевых ресурсов бюджетного процесса:

реестр участников бюджетного процесса, а также юридических лиц, не являющихся участниками бюджетного процесса;

ведомственные перечни государственных и муниципальных услуг;

перечень источников доходов бюджетов бюджетной системы.

В ближайшие три года в соответствии с проектом новой редакции Бюджетного кодекса планируется создание аналогичных вертикально интегрированных информационных ресурсов по расходам и источникам финансирования дефицита бюджетов бюджетной системы.

Еще одна важная задача повышения эффективности бюджетных расходов – переход к специализации, в том числе учетных функций (Рисунок 21). В настоящее время все организации сектора государственного управления, учитывая специфику их деятельности, ведут бюджетный учет, в

значительной мере отличающийся от бухгалтерского учета коммерческих организаций, в первую очередь за счет учета бюджетных ассигнований, лимитов бюджетных обязательств, самих бюджетных и денежных обязательств. С одной стороны, существует необходимость такого учета, с другой стороны имеется существенный объем дополнительного обременения для участников бюджетного процесса.



Рисунок 21. Специализация учетных функций

На протяжении нескольких лет Минфин России формирует методологию и организует работу по внедрению учета расходных обязательств.

В 2014 году кроме постановления на учет бюджетных обязательств по государственным (муниципальным) контрактам на федеральном уровне вступил в силу механизм постановления на учет в Федеральном казначействе отдельных видов соглашений о предоставлении бюджетных средств. В текущем году этот перечень дополнен соглашениями о межбюджетных трансфертах и бюджетных инвестициях.

На ближайшие три года сформулированы следующие задачи:

обеспечить постановку на учет в Федеральном казначействе (финансовых органах) остальных видов бюджетных обязательств с момента их принятия (в настоящее время они ставятся на учет в момент оплаты);

обеспечить постановку на учет всех видов денежных обязательств;

перевести полный цикл бюджетного учета в органы Федерального казначейства (финансовые органы), с предоставлением постоянного доступа участникам бюджетного процесса к учетным данным о состоянии бюджетных ассигнований, лимитах бюджетных обязательств, принимаемых и исполняемых обязательствах с отменой обязанности ведения учета обязательств казенными учреждениями.

Данные меры позволят:

повысить достоверность учета обязательств и скорость формирования отчетности;

исключить дублирование функций и прекратить постоянную сверку информации между органами казначейства и бюджетополучателями;

обеспечить прозрачность бюджетных расходов и создать систему непрерывного автоматического казначейского контроля на всех этапах исполнения бюджета.

Закрепленный в Бюджетном кодексе принцип единства бюджетной системы реализуется в системе «Электронный бюджет» посредством мероприятий:

единые принципы организации и функционирования бюджетной системы и единый порядок установления и исполнения расходных обязательств, формирования доходов и осуществления расходов реализуется посредством проведения комплекса мероприятий по стандартизации бизнес-процессов;

единые формы бюджетной документации и бюджетной отчетности, а также единство бюджетной классификации обеспечиваются посредством

систематизации информации, применения единых формуляров, реестров и справочников;

единый порядок ведения бюджетного учета и составления бюджетной отчетности бюджетов и казенных учреждений – посредством автоматизации всех видов учета и специализации учетных функций.

Только применение современных, гибких информационных технологий позволит в полной мере реализовать базовые принципы бюджетных правоотношений, обеспечить прозрачность бюджетного процесса, и поэтому в новую редакцию Бюджетного кодекса включена отдельная глава «Информационное обеспечение бюджетных правоотношений», в которой регламентируются правила создания и применения государственных и муниципальных информационных систем управления общественными финансами.

В целях обеспечения открытости бюджетного процесса, прежде чем поставить на учет бюджетное обязательство законодательством Российской Федерации предусмотрено их включение в публичные реестры (Рисунок 22), к которым относятся:

реестр государственных и муниципальных контрактов, заключенных заказчиками. Представление сведений для включения в реестр контрактов осуществляется всеми заказчиками, в том числе на уровне субъектов Российской Федерации и муниципальных образований;

реестр соглашений (договоров) о предоставлении субсидий, ведение которого осуществляется только ГРБС федерального бюджета.



Рисунок 22. Публичные информационные ресурсы

При этом в соответствии с проектом новой редакции Бюджетного кодекса указанный реестр предусматривается вести централизованно по всем бюджетам бюджетной системы Российской Федерации.

Кроме того, формируются и ведутся реестр банковских гарантий и реестр государственных заданий на оказание государственных услуг (выполнение работ).

Реестры представлены на официальном сайте по размещению информации о размещении заказов на товары, работы, услуги для государственных и муниципальных нужд и на Едином портале бюджетной системы Российской Федерации, созданном в рамках проекта «Электронный бюджет» (Рисунок 23).



Рисунок 23. Открытость и прозрачность бюджетов и бюджетного процесса

На сегодняшний день на указанном портале публикуется информация, представляемая Минфином России, Федеральным казначейством, ФНС и Росфиннадзором. С 1 января 2016 года планируется расширить перечень лиц, осуществляющих размещение информации на Едином портале бюджетной системы Российской Федерации, на ГРБС и субъектов Российской Федерации. А с 1 января 2018 года размещать информацию на портале будут и все муниципальные образования.

Для регламентации правил и процедур размещения сведений Минфином России формируется отдельный порядок, который должен применяться всеми участниками как в части качества представляемой информации, так и в части сроков. Кроме того, должны быть обеспечены достоверность сведений, а также их соответствие информации, публикуемой в иных информационных ресурсах (Рисунок 24).



Рисунок 24. Взаимодействие с субъектами Российской Федерации при создании системы «Электронный бюджет»

Публичности процесса управления общественными финансами будет способствовать дальнейшее совершенствование механизмов предоставления информации о бюджетном процессе и бюджетном устройстве для граждан с учетом современных требований к визуализации информации и интерактивности. В этой связи в рамках развития Единого портала бюджетной системы Российской Федерации будет проведена работа по структурированию бюджетных данных в разрезе целевых групп заинтересованных пользователей (например, пенсионеры, студенты, военнослужащие), а также обеспечена демонстрация взаимосвязи государственных расходов с количественными и качественными показателями деятельности публично-правовых образований и организаций сектора государственного управления.

В целях повышения уровня открытости и понятности бюджетных данных будет продолжена регулярная публикация «Бюджета для граждан» к федеральному закону о федеральном бюджете на очередной финансовый год и плановый период.

В то же время, несмотря на высокую международную оценку открытости бюджетных процедур в России, все еще остается актуальной проблема высокой доли «закрытых» расходов федерального бюджета. В этой связи потребуются проведение инвентаризации состава «закрытых» расходов с точки зрения обоснованности их отнесения к таковым, в первую очередь, среди «непрофильных» расходов (расходы на образование, культуру, здравоохранение, социальную поддержку) ведомств «силового» блока.

Правительство Российской Федерации, действуя в рамках Программы повышения эффективности управления общественными (государственными и муниципальными) финансами на период до 2018 года и соответствующих государственных программ Российской Федерации, проводило и будет проводить системную работу по повышению эффективности расходов федерального бюджета и бюджетов бюджетной системы Российской Федерации в целом в соответствии с изложенными подходами и направлениями.

Одним из важнейших условий для достижения этой цели является публичное обсуждение планов и результатов совместной работы в этой сфере Правительства Российской Федерации, Государственной Думы и Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации, Счетной палаты Российской Федерации, органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления.

В 2015 году Правительством Российской Федерации будет внесен в Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации проект новой редакции Бюджетного кодекса, обсуждение и принятие которого создаст законодательную основу для развития бюджетной системы Российской Федерации, повышения эффективности бюджетных расходов и управления общественными (государственными и муниципальными) финансами в целом.