

**Программа
повышения эффективности управления общественными
(государственными и муниципальными) финансами
на период до 2018 года**

Оглавление

1.	Итоги реализации Программы Правительства Российской Федерации по повышению эффективности бюджетных расходов на период до 2012 года	с. 4
2.	Цель, задачи и условия реализации Программы	с. 23
2.1.	<i>Необходимость разработки, цель и задачи Программы</i>	с. 23
2.2.	<i>Обеспечение долгосрочной устойчивости и сбалансированности федерального бюджета</i>	с. 26
2.3.	<i>Разграничение расходных обязательств и доходных источников, обеспечение устойчивости и сбалансированности региональных и местных бюджетов</i>	с. 34
2.4.	<i>Развитие государственно-частного партнерства</i>	с. 40
2.5.	<i>Новая редакция Бюджетного кодекса Российской Федерации</i>	с. 45
3.	Модернизация бюджетного процесса в условиях внедрения программно-целевых методов управления	с. 49
3.1.	<i>Развитие системы стратегического планирования</i>	с. 49
3.2.	<i>Развитие государственных (муниципальных) программ как основного инструмента повышения эффективности бюджетных расходов</i>	с. 58
3.3.	<i>Установление и использование в бюджетном планировании предельных объемов расходов на реализацию государственных программ Российской Федерации</i>	с. 64
3.4.	<i>Реформирование бюджетного процесса в условиях перехода к «программным» бюджетам</i>	с. 69
3.5.	<i>Развитие системы государственного и муниципального финансового контроля</i>	с. 77
4.	Упорядочение структуры управления финансовыми ресурсами публично-правовых образований	с. 83
4.1.	<i>Развитие структуры сектора государственного управления</i>	с. 84
4.2.	<i>Управление доходами публично-правовых образований</i>	с. 92
4.3.	<i>Управление расходными обязательствами публично-правовых образований</i>	с. 97
4.4.	<i>Управление государственным долгом и финансовыми активами Российской Федерации</i>	с. 109
4.5.	<i>Управление государственными нефинансовыми активами</i>	с. 114
5.	Повышение функциональной эффективности бюджетных расходов	с. 121
5.1.	<i>Повышение эффективности исполнения функций</i>	с. 121

*государственных (муниципальных) органов и реформа
государственной (муниципальной) службы*

- 5.2. *Повышение эффективности оказания государственных (муниципальных) услуг* с. 24
- 5.3. *Повышение эффективности бюджетных инвестиций* с. 132
- 5.4. *Повышение эффективности межбюджетных трансфертов* с. 143
- 5.5. *Обеспечение устойчивости и сбалансированности пенсионной системы* с. 151
- 6. *Повышение операционной эффективности деятельности органов исполнительной власти и государственных (муниципальных) учреждений* с. 155
 - 6.1. *Повышение качества финансового менеджмента в органах исполнительной власти и государственных (муниципальных) учреждениях* с. 156
 - 6.2. *Развитие государственной интегрированной информационной системы управления общественными финансами «Электронный бюджет»* с. 163
 - 6.3. *Развитие системы платежей* с. 169
- 7. *Обеспечение открытости и прозрачности общественных финансов* с. 174

Программа повышения эффективности управления общественными (государственными и муниципальными) финансами на период до 2018 года (далее - Программа) разработана в соответствии с Бюджетным посланием Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации от 28 июня 2012 г. «О бюджетной политике в 2013 - 2015 годах» и определяет основные направления действий федеральных органов исполнительной власти, органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, местных администраций в указанной сфере.

1. Итоги реализации Программы Правительства Российской Федерации по повышению эффективности бюджетных расходов на период до 2012 года

Основными результатами реализации в 2000-х годах среднесрочных бюджетных реформ, базовые направления которых были сформулированы в одобренных Правительством Российской Федерации программных документах (Концепция реформирования межбюджетных отношений в Российской Федерации в 1999-2001 годах, Программа развития органов федерального казначейства на 2000 - 2004 годы, Программа развития бюджетного федерализма в Российской Федерации на период до 2005 года, Концепция реформирования бюджетного процесса в Российской Федерации в 2004-2006 годах, Концепция повышения эффективности межбюджетных отношений и качества управления государственными и муниципальными финансами в Российской Федерации в 2006 - 2008 годах) стали:

создание целостной системы регулирования бюджетных правоотношений на основе установления единых принципов бюджетной системы и четкого определения статуса и полномочий участников бюджетного процесса;

организация бюджетного процесса на основе притягивания и исполнения расходных обязательств публично-правовых образований (Российской Федерации, субъектов Российской Федерации, муниципальных образований);

разграничение полномочий и, соответственно, расходных обязательств и доходных источников бюджетов публично-правовых образований;

сокращение «необеспеченных федеральных мандатов» и упорядочение основных социальных обязательств;

введение формализованных методик распределения основных межбюджетных трансфертов;

создание системы Федерального казначейства, обеспечивающей кассовое обслуживание бюджетов бюджетной системы Российской Федерации, эффективный учет и предварительный контроль в процессе исполнения расходных обязательств Российской Федерации, управление единым счетом федерального бюджета, формирование достоверной и прозрачной консолидированной бюджетной отчетности;

начало внедрения инструментов бюджетирования, ориентированного на результаты;

переход от годового к среднесрочному финансовому планированию, утверждению федерального бюджета и бюджетов государственных внебюджетных фондов Российской Федерации на очередной финансовый год и на плановый период в формате «скользящей трехлетки»;

установление правил и процедур размещения заказов на поставку товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных (муниципальных) нужд;

создание системы мониторинга качества финансового менеджмента, осуществляемого главными распорядителями средств федерального бюджета, субъектами Российской Федерации и муниципальными образованиями с использованием инструментов конкурсной поддержки бюджетных реформ.

В 2010 – 2012 годах развитие бюджетной системы Российской Федерации продолжилось в рамках Программы Правительства Российской Федерации по повышению эффективности бюджетных расходов на период до 2012 года (далее – Программа повышения эффективности бюджетных расходов).

По большинству направлений ее реализации был достигнут существенный прогресс.

1) Повышение долгосрочной сбалансированности и устойчивости бюджетной системы Российской Федерации.

В результате проведения взвешенной бюджетной политики, в том числе – использования консервативного прогноза цен на нефть и ограничения увеличения расходов приростом нефтегазовых доходов, дефицит и нефтегазовый дефицит федерального бюджета сократился соответственно с 6,0% и 13,7% ВВП в 2009 году до 0,1% и 10,5% ВВП в 2012 году, а объем Резервного фонда увеличился с 1,7% ВВП в 2010 году до 4,5% в 2012 году.

В 2012 году Правительством Российской Федерации был разработан и внесен в Государственную Думу проект федерального закона «О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации в части использования нефтегазовых доходов федерального бюджета», который устанавливает правила определения предельного объема расходов федерального бюджета при базовой цене на нефть с целью снижения ненефтегазового дефицита и аккумуляции конъюнктурно обусловленных нефтегазовых доходов в суверенных фондах.

Проект федерального бюджета на 2013 год и на плановый период 2014 и 2015 годов сформирован в соответствии с указанными правилами.

2) Совершенствование разграничения полномочий.

С 1 января 2012 года финансовое обеспечение милиции общественной безопасности осуществляется за счет средств федерального бюджета. Одновременно с этим Федеральным законом от 30 ноября 2011 года № 361-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» была предусмотрена передача ряда федеральных полномочий субъектам Российской Федерации (определение перечня приоритетных профессий для переподготовки безработных, установление порядка, условий предоставления и размера единовременной финансовой помощи на открытие собственного дела), пополнение региональных бюджетов за счет доходов от взимания штрафов за нарушение законодательства о безопасности дорожного движения и увеличения поступлений от налога на доходы физических лиц.

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

В Государственную Думу внесен проект федерального закона «Об образовании в Российской Федерации», который принят в первом чтении и предусматривает перераспределение полномочий по обеспечению государственных гарантий на получение общедоступного и бесплатного дошкольного образования между органами государственной власти

субъектов Российской Федерации и органами местного самоуправления, с сокращением расходных обязательств муниципальных образований.

Принят Федеральный закон от 25 июня 2012 г. № 94-ФЗ «О внесении изменений в части первую и вторую Налогового кодекса Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации», которым с 1 января 2013 года вводится патентная система налогообложения. При этом 100% отчислений от указанного налога предусмотрено направлять в бюджеты муниципальных районов и городских округов.

Тем же Федеральным законом с 1 января 2013 года предусмотрено (за счет отмены зачисления единого сельскохозяйственного налога в бюджеты субъектов Российской Федерации в размере 30%) увеличить размеры отчислений от единого сельскохозяйственного налога в бюджеты муниципальных образований до 100%.

Государственной Думой принят Федеральный закон от 23 ноября 2012 г. «О внесении изменения в Бюджетный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации», которым вносятся комплексные изменения, направленные на повышение бюджетной обеспеченности местных бюджетов.

Поправками, в частности, предусматривается передача в местные бюджеты:

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

с 1 января 2014 года (за счет уменьшения доходов региональных бюджетов) - доходов от передачи в аренду земельных участков, государственная собственность на которые не разграничена и которые расположены в границах городских округов, а также средств от продажи права на заключение договоров аренды указанных земельных участков - по нормативу 20%; доходов от продажи земельных участков, государственная собственность на которые не разграничена и которые расположены в границах городских округов, по нормативу 20%; доходов от акцизов на автомобильный и прямогонный бензин, дизельное топливо, моторные масла для дизельных и карбюраторных (инжекторных) двигателей, производимые на территории Российской Федерации, в размере не менее 10% норматива от указанного налога;

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

3) Государственные программы как инструмент повышения эффективности бюджетных расходов.

В 2010 году приняты правовые акты, регламентирующие порядок разработки, реализации и оценки эффективности государственных программ Российской Федерации – Постановление Правительства Российской Федерации от 2 августа 2010 г. № 588 «Об утверждении Порядка разработки, реализации и оценки эффективности государственных программ Российской Федерации», распоряжение Правительства Российской Федерации от 11 ноября 2010 г. № 1950-р Об утверждении перечня государственных программ Российской Федерации, приказ Минэкономразвития России от 22 декабря 2010 г. № 670 «Об утверждении Методических указаний по разработке и реализации государственных программ Российской Федерации».

Правительством Российской Федерации организована работа по подготовке и экспертизе проектов государственных программ Российской Федерации.

В соответствии с Бюджетным посланием Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации от 28 июня 2012 г. «О бюджетной политике в 2013 - 2015 годах», Правительство Российской Федерации должно до конца 2012 года утвердить 14 приоритетных государственных программ Российской Федерации. Остальные государственные программы Российской Федерации в соответствии с Перечнем государственных программ Российской Федерации должны быть утверждены не позднее 1 квартала 2013 года.

В 2012 году Правительством Российской Федерации внесен в Государственную думу проект федерального закона «О государственном стратегическом планировании», определяющий систему документов стратегического планирования. Ключевую роль в них должны играть государственные программы Российской Федерации, увязывающие стратегическое и бюджетное планирование.

4) Переход к программной структуре расходов бюджетов.

Начиная с проекта федерального бюджета на 2011 год и на плановый период 2012 и 2013 годы, введена практика формирования аналитического

распределения бюджетных ассигнований по государственным программам Российской Федерации.

В 2012 году подготовлено более углубленное аналитическое распределение – по подпрограммам (федеральным целевым программам) и основным мероприятиям (ведомственным целевым программам), позволяющее трансформировать «функциональную» структуру расходов федерального бюджета в «программную».

В 2012 году Правительством Российской Федерации внесен в Государственную Думу проект федерального закона «О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации в части совершенствования бюджетного процесса и в отдельные законодательные акты Российской Федерации», обеспечивающий законодательную основу для формирования бюджетов бюджетной системы Российской Федерации в структуре государственных (муниципальных) программ.

Кроме того, законопроектом предусматривается установление и распространение единого нового формата классификации видов расходов (применяемого на федеральном уровне и во многих субъектах Российской Федерации с 2012 года) на все уровни бюджетной системы Российской Федерации, что, в совокупности с другими нормами, создает условия для «укрупнения» формата бюджетов и расширения самостоятельности главных распорядителей бюджетных средств при планировании и использовании бюджетных ассигнований с сохранением единства и сопоставимости бюджетной информации.

В развитие положений законопроекта разработан проект новой структуры классификации расходов бюджетов бюджетной системы Российской Федерации, предусматривающей интеграцию в структуру бюджетной классификации программной составляющей (на уровне целевых статей).

При методической поддержке Минфина России продолжалось внедрение программной структуры бюджетов на региональном уровне. В 2011 году ряд субъектов Российской Федерации (например, Республика Коми, Республика Саха (Якутия), Брянская, Вологодская, Сахалинская области) уже приступили к формированию государственных программ, а бюджет г. Москвы на 2012 год принят в программном формате. В 2011 году в 26, а по состоянию на 1 октября 2012 года уже в 36 субъектах Российской

Федерации расходы, формируемые в рамках программ, составляли более 50% расходов соответствующих бюджетов.

5) Оптимизация функций государственного (муниципального) управления и повышение эффективности их обеспечения.

По результатам реализации Концепции административной реформы в Российской Федерации в 2006-2010 годах, одобренной распоряжением Правительства Российской Федерации от 25 октября 2005 г. № 1789-р, к концу 2010 года было утверждено 447 административных регламентов предоставления (исполнения) услуг (функций) федеральных органов исполнительной власти. На региональном и муниципальном уровнях утверждены более 6 и 4 тысячи административных регламентов соответственно.

Продолжением этой работы стали разработка и утверждение проектов законодательных и иных нормативных правовых актов Российской Федерации, касающихся вопросов повышения качества предоставления государственных (муниципальных) услуг и исполнения государственных (муниципальных) функций, предусматривающих взаимодействие с гражданами и организациями (по принципу «одного окна»), в том числе:

Федеральный закон от 27 июля 2010 г. № 210-ФЗ «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг» (далее – Закон № 210-ФЗ);

Федеральный закон от 1 июля 2011 г. № 169-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» (в части урегулирования правоотношений, связанных с устранением избыточных ограничений при предоставлении государственных и муниципальных услуг);

постановление Правительства Российской Федерации от 24 октября 2011 г. № 861 «О федеральных государственных информационных системах, обеспечивающих предоставление в электронной форме государственных и муниципальных услуг (осуществление функций)»;

постановление Правительства Российской Федерации от 27 сентября 2011 г. № 797 «О взаимодействии между многофункциональными центрами предоставления государственных (муниципальных) услуг и федеральными органами исполнительной власти, органами государственных внебюджетных фондов, органами государственной власти субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления» и т.д.

Разработана и реализуется Концепция снижения административных барьеров и повышения доступности государственных и муниципальных услуг на 2011-2013 годы, утвержденная распоряжением Правительства Российской Федерации от 10 июня 2011 г. № 1021-р).

В рамках нормативно-правового регулирования отдельных областей федеральной государственной гражданской службы разработано более 50 законодательных актов Российской Федерации и более 100 нормативных правовых актов Российской Федерации, касающихся вопросов прохождения государственной гражданской службы Российской Федерации.

В рамках формирования системы предоставления информации о государственных услугах и государственных услугах, оказываемых в электронной форме, созданы следующие ключевые элементы центральной инфраструктуры электронного правительства:

федеральная государственная информационная система «Единый портал государственных и муниципальных услуг (функций)»;

федеральная государственная информационная система «Сводный реестр государственных и муниципальных услуг (функций)»;

программно-технический комплекс, обеспечивающий получение государственных услуг в электронном виде через инфраструктуру центров общественного доступа;

информационная система удостоверяющих центров единого пространства доверия электронного правительства.

Кроме того, создается единая межведомственная информационно-статистическая система, создана инфраструктура для обмена документами и сведениями между федеральными органами исполнительной власти в электронном виде – система межведомственного электронного документооборота в целях технологического обеспечения информационного взаимодействия при предоставлении (исполнении) государственных и муниципальных услуг (функций) в электронном виде.

б) Повышение эффективности предоставления государственных (муниципальных) услуг.

В 2010 – 2012 годах была проведена фундаментальная реформа системы оказания государственных и муниципальных услуг.

Были приняты 2 базовых федеральных закона: Федеральный закон от 8 мая 2010 г. № 83-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием правового

положения государственных (муниципальных) учреждений» (далее - Закон № 83-ФЗ) и Закон № 210-ФЗ.

Закон № 83-ФЗ регламентирует предоставление государственными (муниципальными) учреждениями гарантированных государством услуг в соответствии с государственным (муниципальным) заданием на оказание государственных (муниципальных) услуг (выполнение работ), в то время как Закон № 210-ФЗ регламентирует предоставление административных услуг (действий), предусмотренных административными регламентами в рамках исполнения государственных (муниципальных) функций.

Закон № 83-ФЗ стал основополагающим документом для установления правового статуса государственных (муниципальных) учреждений в форме: казенных, бюджетных или автономных (таблица 1).

Таблица 1.

Информация о сети федеральных учреждений (без учета учреждений закрытой части), государственных учреждений субъектов Российской Федерации и муниципальных учреждений

	Всего		Учредители учреждений					
			Российская Федерация		Субъекты РФ		Муниципальные образования	
	тыс.	%	тыс.	%	тыс.	%	тыс.	%
Всего государственных (муниципальных) учреждений	178,8	100	7,0	100	36,9	100	134,9	100
Казенное учреждение	49,1	28	3,2	46	8,1	22	37,8	28
Бюджетное учреждение	118,2	66	3,7	53	25,5	69	89,0	66
Автономное учреждение	11,5	6	0,1	1	3,3	9	8,1	6

В целях реализации Закона № 83-ФЗ были разработаны и приняты: 7 постановлений Правительства Российской Федерации, в том числе: от 26 июля 2010 г. № 537 «О Порядке осуществления федеральными органами исполнительной власти функций и полномочий учредителя федерального государственного учреждения»; от 26 июля 2010 г. № 538 «О порядке отнесения имущества автономного или бюджетного учреждения к категории особо ценного

движимого имущества»;

от 26 июля 2010 г. № 539 «Об утверждении порядка создания, реорганизации, изменения типа и ликвидации федеральных государственных учреждений, а также утверждения уставов федеральных государственных учреждений и внесения в них изменений»;

от 2 сентября 2010 г. № 671 «О Порядке формирования государственного задания в отношении федеральных государственных учреждений и финансового обеспечения выполнения государственного задания».

Распоряжением Правительства Российской Федерации от 7 сентября 2010 г. № 1505-р были утверждены Методические рекомендации по определению критериев изменения типа государственных учреждений субъектов Российской Федерации и муниципальных учреждений с учетом сферы их деятельности.

Минфином России совместно с другими федеральными органами исполнительной власти разработаны и направлены в субъекты Российской Федерации «Комплексные рекомендации органам исполнительной власти субъектов Российской Федерации, органам местного самоуправления по реализации Федерального закона от 8 мая 2010 г. № 83-ФЗ», в которых даны рекомендации по выбору типа учреждения с учетом специфики отрасли, в которой учреждение функционирует.

Кроме того, были приняты 15 приказов Минфина России, обеспечивших комплексное регулирование вопросов финансового обеспечения деятельности государственных (в том числе – федеральных) и муниципальных учреждений, в том числе:

от 28 июля 2010 г. № 81н «О требованиях к плану финансово-хозяйственной деятельности государственного (муниципального) учреждения»;

о внесении изменений в приказ от 20 ноября 2007 г. № 112н "Об Общих требованиях к порядку составления, утверждения и ведения бюджетных смет бюджетных учреждений»;

от 30 сентября 2010 г. № 114н «Об общих требованиях к составлению и утверждению отчета о результатах деятельности государственного (муниципального) учреждения и об использовании закрепленного за ними государственного (муниципального) имущества»;

от 1 декабря 2010 г. № 157н «Об утверждении Единого плана счетов бухгалтерского учета для органов государственной власти (государственных органов), органов местного самоуправления, органов управления государственными внебюджетными фондами, государственных академий наук, государственных (муниципальных) учреждений и Инструкции по его применению».

Минфином России и Минэкономразвития России разработаны и утверждены 3 совместных приказа:

от 29 октября 2010 г. № 136н/526 «Об утверждении методических рекомендаций по формированию государственных заданий федеральным государственным учреждениям и контролю за их выполнением»;

от 29 октября 2010 г. № 137н/527 «О методических рекомендациях по расчету нормативных затрат на оказание федеральными государственными учреждениями государственных услуг и нормативных затрат на содержание имущества федеральных государственных учреждений»;

от 29 октября 2010 г. № 138н/528 «Об утверждении примерной формы соглашения о порядке и условиях предоставления субсидии на финансовое обеспечение выполнения государственного задания».

Субъектам Российской Федерации и муниципальным образованиям оказывалась и продолжает оказываться постоянная методическая помощь. На официальном сайте Минфина России были размещены проекты 9 модельных актов высших органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации и финансовых органов субъектов Российской Федерации, в том числе модельный закон субъекта Российской Федерации «Об отдельных мерах по совершенствованию правового положения государственных учреждений субъекта Российской Федерации в переходный период».

С 1 января 2012 года начал свою работу официальный сайт в сети Интернет по размещению информации о государственных и муниципальных учреждениях www.bus.gov.ru. По состоянию на 1 декабря 2012 года на сайте зарегистрировано порядка 180 тыс. учреждений (95% от общего количества).

С июня 2010 года до середины 2012 года Минфином России осуществлялось сопровождение «Горячей линии» консультаций по реализации Закона № 83-ФЗ, проведены совещания по его реализации во всех федеральных округах.

После завершения переходного периода, установленного для изменения правового положения бюджетных учреждений с 1 января 2011

года до 1 июля 2012 года, финансовое обеспечение деятельности бюджетных и автономных учреждений осуществляется путем предоставления данным учреждениям субсидий на выполнение государственного (муниципального) задания. Финансовое обеспечение деятельности казенного учреждения осуществляется за счет средств соответствующего бюджета бюджетной системы Российской Федерации и на основании бюджетной сметы.

7) Развитие системы государственного (муниципального) финансового контроля.

Федеральным законом от 7 февраля 2011 г. № 6-ФЗ «Об общих принципах организации и деятельности контрольно-счетных органов субъектов Российской Федерации и муниципальных образований» по инициативе Правительства Российской Федерации был введен базовый принцип - перемещение основной ответственности за соблюдение положений бюджетного законодательства Российской Федерации как части административного права и, соответственно, ответственности за соблюдение условий предоставления средств из бюджета (субсидий, бюджетных инвестиций, бюджетных кредитов) с юридических лиц, не являющихся участниками бюджетного процесса, на участников бюджетного процесса.

Развитие современных технологий позволило усовершенствовать контроль, осуществляемый органами Федерального казначейства.

Начиная с 2011 года (в целях оплаты денежных обязательств) получатели бюджетных средств имеют возможность представлять в органы Федерального казначейства электронные контракты, заключенные на электронных торговых площадках.

Кроме того, с 2012 года органы Федерального казначейства при санкционировании оплаты обязательств по государственным контрактам осуществляют проверку наличия сведений о государственном контракте в реестре государственных контрактов.

На этой основе созданы условия для разработки системы контроля, при которой формирование и направление в органы Федерального казначейства документов, подтверждающих возникновение денежных обязательств получателей средств федерального бюджета, может осуществляться исключительно в электронном виде по телекоммуникационным каналам связи с применением электронной подписи. Предполагается, что после осуществления заказчиком – получателем средств федерального бюджета акцепта документов, подтверждающих возникновение у него денежных

обязательств по государственным контрактам (договорам) на оказание услуг (выполнение работ), орган Федерального казначейства получит возможность осуществления контроля, в том числе в автоматическом режиме, на их соответствие государственному контракту (договору).

В 2012 году Правительством Российской Федерации внесен в Государственную Думу проект федерального закона «О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации и Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях в части регулирования государственного и муниципального финансового контроля и ответственности за нарушение бюджетного законодательства Российской Федерации», которым предусмотрено:

установление понятий «внешнего» и «внутреннего» государственного (муниципального) финансового контроля;

определение предмета государственного финансового контроля (в том числе – путем введения в Бюджетный кодекс Российской Федерации (далее – Бюджетный кодекс, Кодекс) указанного выше принципа) и его методов (проверка, ревизия, обследование, санкционирование операций);

системное описание и разграничение полномочий органов, осуществляющих государственный (муниципальный) финансовый контроль, и определение особых «контрольных» бюджетных полномочий отдельных участников бюджетного процесса (законодательных (представительных) органов, главных администраторов бюджетных средств);

уточнение принципов эффективности (экономности и результативности) и целевого использования бюджетных средств;

упрощение организации и повышение эффективности финансового контроля в муниципалитетах;

установление четкого соответствия между перечнем бюджетных правонарушений и мерами бюджетного принуждения и администрирования ответственности, с одновременным установлением адекватного этим нарушениям размера мер ответственности.

8) Формирование комплексной федеральной контрактной системы в Российской Федерации.

За период 2010 – 2012 гг. осуществлены меры, обеспечивающие развитие добросовестной конкуренции, обеспечение гласности и прозрачности, предотвращение коррупции и других злоупотреблений в сфере

закупок товаров, работ, услуг организациями государственного сектора и сектора государственного управления.

Приняты поправки к федеральному закону о закупках товаров работ, услуг для государственных и муниципальных нужд, в части регламентации порядка формирования начальных (максимальных) цен контрактов, установления требований к гарантийному сроку и объему предоставления гарантий качества машин и оборудования, отражения особенностей размещения заказа на строительные работы, организацию питания. К государственному заказу допущены иностранные поставщики (исполнители, подрядчики), обособлена сфера правоотношений, к которым не применяются нормы законодательства о размещении заказов для государственных и муниципальных нужд.

С 1 января 2011 года начал функционировать официальный сайт Российской Федерации в информационно-телекоммуникационной сети "Интернет" для размещения информации о размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг (www.zakupki.gov.ru). С указанной даты также обеспечена возможность проведения всех аукционов в электронной форме на электронных торговых площадках.

Внедрена практика обоснования бюджетных ассигнований по расходам федерального бюджета на закупки товаров, работ, услуг во взаимосвязи с номенклатурой планируемых к закупке продукции и услуг, их стоимостными и натуральными показателями.

В 2012 году Правительством Российской Федерации был внесен в Государственную Думу проект федерального закона «О федеральной контрактной системе в сфере закупок товаров, работ и услуг для государственных и муниципальных нужд», предусматривающий (с учетом его доработки при рассмотрении в Государственной Думе):

комплексное регулирование закупок на различных этапах государственного (муниципального) заказа во взаимосвязи с бюджетным законодательством Российской Федерации;

формализацию требований к документам, используемым при планировании закупок и исполнении контрактов, создание условий для формирования нормативного правового регулирования нормирования, увязку целей осуществления закупок с функциями и полномочиями органов власти и органов местного самоуправления, в том числе установленных документами стратегического и программно-целевого планирования;

установление принципов информационного взаимодействия государственных и муниципальных информационных систем в сфере закупок, в том числе официального сайта Российской Федерации;

введение новых способов отбора контрагентов для заключения государственного (муниципального) контракта, условий их отбора, а также возможность использования процедур внесудебного расторжения контракта;

разграничение полномочий в сфере закупок между контрольными (надзорными) органами, совершенствование мониторинга процедур и процессов осуществления закупок.

В период реализации Программы повышения эффективности бюджетных расходов сформирована концепция обособления «контрактных отношений публично-правового образования» от иных правоотношений с участием государства, поставлены вопросы статуса публично-правового образования в имущественных отношениях. Последовательная реализация реформы оказания государственных и муниципальных услуг потребовала регулирования форм «публичного» аутсорсинга, в том числе соглашений (договоров) об оказании государственных и муниципальных услуг.

9) Реформирование системы бюджетных платежей.

Сформированная система управления общественными финансами обеспечивает эффективный учет и предварительный контроль в процессе исполнения расходных обязательств Российской Федерации, управление единым казначейским счетом федерального бюджета, функционирование единых счетов бюджетов бюджетной системы Российской Федерации, позволяющее сконцентрировать в Банке России средства бюджетов бюджетной системы Российской Федерации.

Концентрация средств федерального бюджета с 2008 года на едином казначейском счете позволила создать эффективную систему управления остатками бюджетных средств в соответствии с положениями Бюджетного кодекса, использовать механизм их размещения на депозиты в кредитных организациях. Данный механизм доказал свою эффективность в условиях нестабильной ситуации на финансовых рынках как одна из мер антикризисной политики Правительства Российской Федерации. Доходы от размещения средств федерального бюджета на банковских депозитах в 2008 году и в 2011 году составили 16 224,6 млн. руб. и 19 693,3 млн. руб. соответственно.

В целом, кассовое обслуживание исполнения федерального бюджета, бюджетов субъектов Российской Федерации, бюджетов муниципальных образований с использованием технологий единого счета бюджета позволило:

обеспечить соблюдение принципа единства кассы для каждого бюджета;

обеспечить внедрение единой методологии исполнения бюджетов на всей территории Российской Федерации;

обеспечить прозрачность бюджетных финансовых потоков;

повысить качество исполнения бюджетов;

повысить достоверность и своевременность предоставления отчетности об исполнении бюджетов;

создать более удобные условия для налогоплательщиков по перечислению налогов или сборов на один счет.

В 2010 – 2012 годах были проведены мероприятия, направленные на минимизацию наличного денежного обращения в секторе государственного управления.

Реализована возможность внесения наличных денежных средств организациями субъекта Российской Федерации, расположенными за пределами административного центра субъекта Российской Федерации, на счета, открытые территориальным органам Федерального казначейства для обеспечения наличными денежными средствами в кредитных организациях.

Созданы условия для применения корпоративных банковских карт, в части возможности осуществления ими расчетов за приобретенные товары (оказанные услуги).

В 2012 году завершился проект «Модернизация казначейской системы Российской Федерации», реализуемый Минфином России и Федеральным казначейством с 2002 года.

Реализация указанного проекта позволила значительно усовершенствовать процедуры исполнения федерального бюджета и кассового обслуживания исполнения бюджетов бюджетной системы Российской Федерации путем создания Автоматизированной системы Федерального казначейства, которая стала центральным элементом исполнения бюджетов бюджетной системы Российской Федерации и примером эффективного, высокотехнологичного IT-решения.

10) Развитие информационной системы управления государственными финансами.

Разработана и утверждена Концепция создания и развития государственной интегрированной информационной системы управления общественными финансами «Электронный бюджет» (далее – система «Электронный бюджет») (распоряжение Правительства Российской Федерации от 20 июля 2011 г. № 1275-р).

Протоколом заседания Правительственной комиссии по внедрению информационных технологий в деятельность государственных органов и органов местного самоуправления от 20 сентября 2011 г. № 19 одобрены план мероприятий по реализации Концепции и детализированный план работ по реализации Концепции в 2011-2012 годах.

В 2011-2012 годах в рамках создания системы «Электронный бюджет» Минфином России утверждены необходимые организационно-распорядительные документы по созданию и развитию системы, внедрена система мониторинга реализации процессов и процедур создания системы, разработана и одобрена Правительственной комиссией по внедрению информационных технологий в деятельность государственных органов и органов местного самоуправления Общая архитектура (требования) к системе «Электронный бюджет». Завершаются работы по комплексному проектированию системы.

Сформирована общая методология проектирования и моделирования бизнес-процессов, определяющая правила и критерии формализации и декомпозиции бизнес-процессов финансово-хозяйственной деятельности организаций сектора государственного управления до уровня единичных операций.

К концу 2012 года будет передан в опытную эксплуатацию Единый портал бюджетной системы Российской Федерации.

В рамках реализации Программы повышения эффективности бюджетных расходов всеми федеральными органами исполнительной власти были приняты и реализуются ведомственные планы повышения эффективности бюджетных расходов, формат которых был определен совместным приказом Минфина России и Минэкономразвития России от 23 декабря 2010 г. № 182н/674.

В 2011 году было принято 76 ведомственных планов повышения эффективности бюджетных расходов. Минфином России ежеквартально

оценивается полнота и своевременность выполнения установленных ведомственными планами мероприятий по каждому федеральному органу исполнительной власти. По состоянию на 1 октября 2012 года 51 из 78 федеральных органов исполнительной власти своевременно реализуют основные запланированные мероприятия по повышению эффективности бюджетных расходов.

Минфин России проводит регулярный мониторинг качества финансового менеджмента, осуществляемого главными администраторами средств федерального бюджета. В процессе реализации Программы повышения эффективности бюджетных расходов методика проведения мониторинга, установленная приказом Минфина России от 13 апреля 2009 г. № 34н, постоянно совершенствуется. Наряду с уточнением и дополнением критериев (показателей) качества финансового менеджмента в связи с реализацией мероприятий Программы повышения эффективности бюджетных расходов (переход к программной структуре расходов бюджетов, реализация Закона № 83-ФЗ) расширены цели и задачи мониторинга.

В целях обеспечения реализации мер по повышению эффективности бюджетных расходов распоряжением Правительства Российской Федерации от 30 июня 2010 г. № 1101-р было рекомендовано органам исполнительной власти субъектов Российской Федерации и органам местного самоуправления разработать и реализовать аналогичные региональные и муниципальные программы по повышению эффективности расходов соответствующих бюджетов.

С целью поддержки и стимулирования регионов, принявших региональные программы повышения эффективности бюджетных расходов, принято постановление Правительства Российской Федерации от 31 декабря 2010 г. № 1203 «Об утверждении Правил предоставления и распределения субсидий из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации на реализацию региональных программ повышения эффективности бюджетных расходов».

Указанные субсидии предоставлялись субъектам Российской Федерации (не более 15 ежегодно) при соблюдении требований бюджетного законодательства и выполнении условий предоставления субсидий, а также достижении наилучших результатов в сфере повышения эффективности бюджетных расходов в отчетном году и положительной динамики данных результатов.

Минфином России была утверждена соответствующая методика (приказ от 29 июня 2011 г. № 73н «Об утверждении методики проведения оценки результатов, достигнутых субъектами Российской Федерации в сфере повышения эффективности бюджетных расходов, и динамики данных результатов»).

В 2011 году субъектами Российской Федерации, получившими субсидию на реализацию региональных программ повышения эффективности бюджетных расходов по итогам проведенного конкурсного отбора были определены: Омская область, Ярославская область, Астраханская область, Владимирская область, Ставропольский край, Республика Карелия, Кабардино-Балкарская Республика, Республика Бурятия, Республика Алтай, Алтайский край, Тульская область, Брянская область, Республика Коми, Чувашская Республика – Чувашия, Курганская область.

В 2012 году такими регионами стали: Чеченская Республика, Брянская область, Оренбургская область, Республика Коми, Чувашская Республика – Чувашия, Удмуртская Республика, Забайкальский край, Краснодарский край, Курганская область, Республика Тыва, Республика Башкортостан, Тамбовская область, Мурманская область, Республика Адыгея (Адыгея), Приморский край.

В целом, задачи Программы повышения эффективности бюджетных расходов были в основном решены, что обеспечило преемственность развития системы управления общественными финансами и создало качественно новую базу для разработки новой программы в этой сфере.

2. Цель, задачи и условия реализации Программы

Эффективное, ответственное и прозрачное управление общественными финансами является важнейшим условием для повышения уровня и качества жизни населения, устойчивого экономического роста, модернизации экономики и социальной сферы, обеспечения обороноспособности и достижения других стратегических целей социально-экономического развития страны.

Несмотря на поступательное развитие в последние годы нормативного правового регулирования и методического обеспечения бюджетных правоотношений, к настоящему времени процесс формирования целостной системы управления общественными финансами еще не завершен.

Сформулированные на период до 2018 года стратегические цели и задачи социально-экономического развития требуют продолжения и углубления бюджетных реформ с выходом системы управления общественными финансами на качественно новый уровень.

2.1. Необходимость разработки, цель и задачи Программы

Наряду с положительными результатами реализации Программы повышения эффективности бюджетных расходов, в настоящее время в сфере управления общественными финансами сохраняется ряд недостатков, ограничений и нерешенных проблем, в том числе:

отсутствие целостной системы стратегического планирования и, соответственно, слабая увязка между стратегическим и бюджетным планированием, включая ограниченность практики планирования и применения всего набора инструментов (бюджетных, налоговых, тарифных, таможенных, нормативного регулирования) для достижения целей государственной политики;

недостаточность трехлетнего горизонта социально-экономического прогнозирования и бюджетного планирования, отсутствие нормативно-методического обеспечения и практики долгосрочного бюджетного планирования;

незавершенность формирования и ограниченность практики использования в качестве основного инструмента для достижения целей

государственной (муниципальной) политики и основы для бюджетного планирования государственных (муниципальных) программ;

сохранение условий и стимулов для неоправданного увеличения бюджетных расходов при в целом низкой мотивации органов государственной власти и органов местного самоуправления к формированию приоритетов и оптимизации бюджетных расходов;

формальное применение новых форм оказания и финансового обеспечения государственных и муниципальных услуг;

обособленность планирования и использования «текущих» (постоянных) и «инвестиционных» (срочных) бюджетных расходов, размывающая ответственность за достижение результатов государственной политики;

недостаточная действенность системы государственного и муниципального финансового контроля и его ориентации на оценку эффективности бюджетных расходов;

ограниченность применения оценки эффективности использования бюджетных средств и качества финансового менеджмента в секторе государственного управления;

недостаточная самостоятельность и ответственность региональных и местных органов власти при осуществлении своих расходных и бюджетных полномочий, наличие отдельных федеральных «необеспеченных» мандатов, низкая заинтересованность в наращивании собственной налоговой базы субъектов Российской Федерации и муниципальных образований;

наличие в нормативных правовых актах, регулирующих бюджетные правоотношения, переходных положений и норм временного применения, а также отдельных неурегулированных вопросов;

разрозненность и фрагментарность информационных систем, используемых для целей государственного и муниципального управления, в том числе – в сфере управления общественными финансами;

недостаточная открытость бюджетов, прозрачность и подотчетность деятельности участников сектора государственного управления, низкая степень вовлеченности гражданского общества в обсуждение целей и результатов использования бюджетных средств.

В целом сложившееся в данной сфере правовое регулирование и методическое обеспечение имеют ряд пробелов и внутренних противоречий, а правоприменительная практика может существенно отклоняться от

предусмотренных нормативно-правовыми актами и методическими документами принципов и механизмов.

При этом управление общественными финансами продолжает оставаться ориентированным на установление и обеспечение соблюдения формальных процедур, не создавая устойчивых стимулов и инструментов для повышения эффективности, прозрачности и подотчетности использования бюджетных средств в увязке с целями и результатами государственной политики.

Значительная часть указанных недостатков и ограничений вызвана тем, что разработанные в рамках Программы повышения эффективности бюджетных расходов законопроекты (поправки в Бюджетный кодекс по вопросам использования нефтегазовых доходов и установления бюджетных правил, введения программно-бюджетного бюджета и совершенствования бюджетного процесса, государственного и муниципального финансового контроля) еще не приняты, а применение вступивших в силу федеральных законов (прежде всего, Закона № 83-ФЗ) в значительной степени остается формальным и (или) несистемным.

Исходя из этого, целью Программы является повышение эффективности, прозрачности и подотчетности использования бюджетных средств при реализации приоритетов и целей социально-экономического развития за счет завершения формирования современной нормативно-методической базы регулирования бюджетных правоотношений, прежде всего – путем разработки и введения в действие новой редакции Бюджетного кодекса Российской Федерации и совершенствования реализующей ее правоприменительной практики.

Для ее достижения предлагается обеспечить решение следующих основных задач:

- 1) завершить полноценное внедрение программно-целевых методов управления в бюджетный процесс;
- 2) упорядочить структуру управления финансовыми ресурсами публично-правовых образований;
- 3) реализовать меры по повышению эффективности бюджетных расходов;
- 4) обеспечить повышение качества финансового менеджмента в секторе государственного управления;

5) повысить открытость и прозрачность управления общественными финансами.

При этом общими предпосылками для достижения цели и решения задач Программ являются:

долгосрочная устойчивость и сбалансированность федерального бюджета;

разграничение полномочий и обязательств публично-правовых образований, сбалансированность и устойчивость региональных и местных бюджетов;

развитие государственно-частного партнерства.

Законодательное закрепление формируемых принципов управления общественными финансами будет осуществлено при подготовке в 2013 году и поэтапном введении в действие, начиная с 2014 года, новой редакции Бюджетного кодекса.

Организация выполнения мероприятий Программы будет осуществляться в рамках соответствующих государственных программ Российской Федерации в соответствии с утверждаемым Правительством Российской Федерации планом мер по реализации Программы.

2.2. Обеспечение долгосрочной устойчивости и сбалансированности федерального бюджета

Обеспечение долгосрочной сбалансированности и устойчивости федерального бюджета как ключевого звена бюджетной системы Российской Федерации является важнейшей предпосылкой для сохранения макроэкономической стабильности, которая, в свою очередь, создает базовые условия для экономического роста, улучшения инвестиционного климата, диверсификации и повышения конкурентоспособности субъектов экономической деятельности, основанной на инновационном развитии, создания рабочих мест, требующих кадров высокой квалификации, роста реальной заработной платы в экономике.

Ухудшение условий функционирования экономики вследствие макроэкономической нестабильности в долгосрочной перспективе неизбежно приводит к замедлению роста или, в особо неблагоприятных условиях, к снижению доходов бюджетов бюджетной системы, то есть, к сокращению возможностей публично-правовых образований в достижении необходимых

долгосрочных стратегических целей и исполнении публичных обязательств перед гражданами.

Действующий в настоящее время порядок индексации публичных нормативных и приравненных к ним обязательств на основе прогнозируемого (а не отчетного) уровня роста потребительских цен формирует условия для незапланированного роста расходных обязательств.

Кроме того, при осуществлении бюджетных инвестиций все инвестиционные риски, включая риски неэффективности бюджетных расходов, а также низкой заинтересованности частных инвесторов в их софинансировании, ложатся на бюджетную систему Российской Федерации.

Также важно, что в периоды снижения доходов бюджетной системы в результате различных внешних и внутренних факторов, возрастает нагрузка на расходы федерального бюджета в виде межбюджетных трансфертов, направляемых на поддержку сбалансированности Пенсионного фонда Российской Федерации и бюджетов субъектов Российской Федерации, что повышает актуальность повышения доли собственных доходов этих бюджетов.

В настоящее время и в долгосрочной перспективе основная ответственность за эффективность формирования и использования системы прогнозирования и противодействия рискам сохраняется за федеральными органами власти, поскольку они обладают основными полномочиями в сфере налогово-бюджетной и денежно-кредитной политики в условиях высокой зависимости уровня сбалансированности бюджетов государственных внебюджетных фондов и консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации от межбюджетных трансфертов, предоставляемых из федерального бюджета.

Исходя из этого, первоочередной мерой противодействия бюджетным рискам должно выступать применение механизма ограничения роста расходов федерального бюджета, не обеспеченных надежными источниками доходов в долгосрочном периоде, при безусловной реализации принятых решений (действующих обязательств), в том числе в рамках утвержденных государственных программ Российской Федерации, а также восстановление достаточных объемов резервов, источником пополнения которых служат доходы от экспорта нефти и газа (превышающие прогнозируемые при консервативных подходах), для их возможного использования в случае ухудшения макроэкономической ситуации.

Переход к формированию бюджетов бюджетной системы Российской Федерации с применением программно-целевого метода предъявляет дополнительные требования к устойчивости бюджетной системы в части гарантированного обеспечения финансовыми ресурсами действующих расходных обязательств, прозрачного и конкурентного распределения имеющихся средств. Тем самым реализуется возможность полноценного применения программно-целевого метода реализации государственной политики, что создает прочную основу для системного повышения эффективности бюджетных расходов, концентрации всех ресурсов государства на важнейших направлениях деятельности.

Для обеспечения долгосрочной сбалансированности и устойчивости федерального бюджета необходимо реализовать комплекс мер по следующим основным направлениям.

1) Разработка и реализация долгосрочной бюджетной стратегии Российской Федерации.

Долгосрочная бюджетная стратегия Российской Федерации (далее - Бюджетная стратегия) представляет собой документ, включающий долгосрочный (на срок более 12 лет) прогноз основных параметров бюджетной системы Российской Федерации, факторов и условий формирования и реализации основных направлений бюджетной политики, основных параметров финансового обеспечения государственных программ Российской Федерации с учетом целей, параметров и условий социально-экономического развития Российской Федерации в долгосрочном периоде.

Основной ее целью является определение финансовых возможностей, условий и предпосылок для достижения ключевых целей и результатов государственной политики, сформулированных в долгосрочной стратегии социально-экономического развития, других стратегических документах, решениях Президента и Правительства Российской Федерации, при обеспечении долгосрочной сбалансированности и устойчивости бюджетной системы Российской Федерации и повышении эффективности бюджетных расходов.

Необходимыми условиями для достижения цели Бюджетной стратегии является соблюдение при ее разработке и ведении следующих принципов (требований):

консервативность базового варианта долгосрочного прогноза социально-экономического развития Российской Федерации, принятого для

целей бюджетного планирования и прогнозирования (при наличии других вариантов);

принятие в качестве целевого индикатора отсутствие дефицита бюджетов бюджетной системы Российской Федерации;

последовательное снижение ненефтегазового дефицита федерального бюджета, аккумулирование конъюнктурно обусловленных доходов в суверенных фондах;

сохранение объема государственного долга Российской Федерации на безопасном уровне;

полнота учета и прогнозирования финансовых ресурсов, регулятивных инструментов и структурных реформ, которые могут быть использованы для достижения целей и результатов государственной политики в соответствующих сферах (отраслях);

формирование бюджетных параметров исходя из необходимости безусловного исполнения действующих расходных обязательств, в том числе - с учетом их оптимизации;

принятие новых расходных обязательств на основе сравнительной оценки их эффективности и с учетом сроков и механизмов их реализации в пределах имеющихся ресурсов;

обеспечение достаточной гибкости объема и структуры бюджетных расходов, в том числе – наличие нераспределенных ресурсов и критериев для их перераспределения в соответствии с новыми задачами либо сокращения при неблагоприятной динамике бюджетных доходов;

анализ и оценка рисков для бюджетной системы Российской Федерации, подготовка и реализация мер по их минимизации.

Первая Бюджетная стратегия на период до 2030 года будет разработана в начале 2013 года в качестве аналитического документа.

С 2014 года планируется включить Бюджетную стратегию в состав документов бюджетного планирования с определением в Бюджетном кодексе ее основного содержания и включения в состав документов, вносимых в Государственную Думу одновременно с проектом федерального бюджета, а также установление полномочий Правительства Российской Федерации по определению порядка ее разработки и ведения.

При разработке указанного порядка, в частности, будет предусмотрено:

утверждение Бюджетной стратегии распоряжением Правительства Российской Федерации, вносимым Минфином России по согласованию с Минэкономразвития России, Минтруда России и Минздрава России;

определение Бюджетной стратегией основных параметров (с указанием минимального их перечня) бюджетов бюджетной системы Российской Федерации на срок 18 лет и предельных расходов федерального бюджета («потолков») на реализацию государственных программ Российской Федерации на срок 12 лет (см. также разделы 3.2 - 3.4);

ежегодная корректировка Бюджетной стратегии (без изменения ее временных горизонтов) при разработке проекта федерального бюджета на очередной финансовый год и плановый период;

продление каждые 3 года горизонта «потолков» расходов на реализацию государственных программ Российской Федерации на 3 года (с переутверждением каждые 6 лет государственных программ Российской Федерации на новый 12-летний срок);

утверждение новой Бюджетной стратегии каждые 6 лет с продлением горизонта определения основных параметров бюджетов бюджетной системы Российской Федерации на 6 лет.

Необходимым условием для разработки и ведения Бюджетной стратегии является разработка и ведение долгосрочного прогноза социально-экономического развития Российской Федерации на соответствующий период (с определением его содержания, а также порядка разработки и корректировки).

2) Стабильность законодательно закрепленных «бюджетных правил» использования нефтегазовых доходов и регулирующих определение предельного объема расходов федерального бюджета.

Предлагаемые с 2013 года «бюджетные правила» предусматривают:

ограничение предельного объема расходов федерального бюджета суммой доходов федерального бюджета при «базовой» цене на нефть и «расчетного дефицита» в размере не превышающем 1% прогнозируемого на соответствующий год ВВП;

установление «базовой» цены на нефть, равной средней цене на нефть за отчетный период (включая 6 месяцев текущего года), первоначально принятого в 5 лет с ежегодным удлинением до достижения 10 лет (в случае, если за последние 3 года цена на нефть оказывается ниже «базовой», в

качестве «базовой» принимается цена за нефть за отчетный 3-х летний период);

недопустимость уменьшения объема расходов федерального бюджета относительно утвержденного в предыдущем бюджетном цикле общего объема расходов на плановый период (без учета условно утвержденных расходов);

возможность превышения при формировании проекта федерального бюджета предельного объема расходов на объем расходов, обусловленных увеличением прогноза отдельных видов доходов (в частности, доходов, формирующих бюджетные ассигнования Федерального дорожного фонда, доходов от реализации имущества и т.д.);

возможность увеличения в ходе исполнения федерального бюджета общего объема расходов только на величину дополнительных нефтегазовых доходов;

аккумуляция нефтегазовых доходов, превышающих нефтегазовые доходы при «базовой» цене на нефть, в Резервном фонде до достижения им 7% ВВП, затем – в ФНБ;

использование средств Резервного фонда на финансирование дефицита федерального бюджета в случае, если прогнозируемая (фактическая) цена на нефть оказывается ниже «базовой»;

возможность использования до 50% нефтегазовых доходов, подлежащих зачислению в ФНБ, на реализацию приоритетных проектов, не влекущих расходных обязательств «постоянного» характера, в том числе – с соответствующим увеличением общего объема расходов федерального бюджета.

Соблюдение этих правил обеспечивает бездефицитность федерального бюджета начиная с 2015 года, сокращение нефтегазового дефицита федерального бюджета, увеличение объема суверенных фондов (без учета использования 50% нефтегазовых доходов, подлежащих зачислению в ФНБ).

Как показал опыт последних лет, политика использования периодов макроэкономической стабильности для создания «подушки безопасности» полностью оправдала себя при необходимости компенсации резкого падения уровня доходов федерального бюджета (причем как нефтегазовых, так и иных доходов), например в 2009 году, когда средства Резервного фонда использовались для финансирования дефицита федерального бюджета. Это

также позволило обеспечить минимизацию роста долговых обязательств федерального бюджета.

Кроме того, наличие резервов стало важнейшим фактором инвестиционной привлекательности России, поддержания инвестиционного уровня суверенных рейтингов, снижения стоимости государственных и корпоративных заимствований.

3) Поддержание безопасного уровня и структуры государственного долга Российской Федерации.

В настоящее время макроэкономические показатели России позволяют осуществлять государственные заимствования на приемлемых условиях. Это дает возможность выходить на рынок займов при благоприятной конъюнктуре и накапливать часть нефтегазовых доходов в Резервном фонде, реализуя, таким образом, стратегию «занимай и берегай».

Данный подход позволяет обеспечивать привлечение займов в ограниченных (с учетом «бюджетных правил») объемах на оптимальных условиях с возможностью дальнейшего сокращения относительного уровня процентных расходов федерального бюджета, сохранении низкого уровня налоговой нагрузки, при гарантированном накоплении резервов, при устойчивых доходах от размещения средств суверенных фондов.

В случае развития кризисных тенденций в мировой экономике условия заимствований на долговых рынках для Российской Федерации, как и для многих суверенных заемщиков, значительно ухудшатся. При самом негативном сценарии долговой рынок может быть фактически «закрыт», что не позволит привлечь средства в нужных объемах на приемлемых условиях. В такой ситуации, накопленные в Резервном фонде средства, позволят гарантировать исполнение расходных обязательств бюджета.

Оправданность такой стратегии подтверждается опытом прохождения Россией кризиса 2008-2009 гг. В данном периоде стоимость заимствований для Российской Федерации достигала неприемлемого уровня: 11% годовых на внутреннем рынке капитала и 9% годовых на международном рынке. В этих условиях резервы, накопленные государством в суверенных фондах, позволили избежать заимствований по завышенным ставкам, а, следовательно, неоправданного роста расходов на обслуживание государственного долга. Средства Резервного фонда были быстро и без потерь выведены из валютных активов и направлены на исполнение расходных обязательств федерального бюджета в сумме 4,1 трлн. рублей, а

средства ФНБ – размещены на депозиты во Внешэкономбанке в сумме 649 млрд. рублей в целях реализации антикризисных мер Правительства Российской Федерации. При этом средняя доходность размещения средств суверенных фондов в активы в иностранной валюте в указанном периоде составила 14,0% годовых в рублевом выражении.

Даже в кризисных условиях привлечение долгосрочных займов под 7% годовых оказывается сопоставимым с уровнем доходности от размещения средств суверенных фондов на более сжатые сроки, который также обеспечивается за счет положительной курсовой разницы. Анализ доходностей привлечения и размещения средств в одной валюте и на сопоставимый срок показывает, что разница между ставками составляет всего 1 - 1,5% годовых.

Важно учесть, что разница между стоимостью заимствований России и доходностью размещения средств российских суверенных фондов незначительна и может быть сведена к минимуму при условии повышения эффективности управления средствами суверенных фондов и оптимизации затрат на обслуживание долговых обязательств.

Возможное ухудшение макроэкономической ситуации существенно повысит стоимость внешних заимствований за счет возможного ослабления рубля по отношению к основным валютам. В связи с этим оптимальным с точки зрения бюджетной эффективности решением будет использование накопленных конъюнктурных доходов федерального бюджета.

При этом сохраняющаяся зависимость федерального бюджета от внешнеэкономической конъюнктуры и в целом достаточно высокий уровень рисков для бюджетной системы Российской Федерации требуют соблюдения более жестких, чем для стран с диверсифицированной структурой экономики, ограничений для долговой политики.

В целом политика государственных заимствований будет исходить из необходимости стабилизации объема государственного долга Российской Федерации на уровне, не превышающем 15% ВВП, при повышении доли внутреннего долга.

Такой подход обеспечит устойчивость федерального бюджета, поскольку позволит в случае внешних шоков увеличить в целях покрытия дефицита федерального бюджета объем государственного долга Российской Федерации (в основном за счет внешних заимствований) при сохранении контролируемого уровня и структуры долговой нагрузки.

2.3. Разграничение расходных обязательств и доходных источников, обеспечение устойчивости и сбалансированности региональных и местных бюджетов

Важной целью данного направления Программы является формирование прозрачной и стабильной системы разграничения полномочий и доходов между публично-правовыми образованиями.

В рамках корректировки действующей системы разграничения полномочий необходимо:

провести дополнительную инвентаризацию полномочий Российской Федерации, полномочий субъектов Российской Федерации и вопросов местного значения с целью оптимизации разграничения полномочий между уровнями публичной власти, в первую очередь – оценить целесообразность передачи субъектам Российской Федерации отдельных полномочий, исполняемых территориальными подразделениями федеральных органов исполнительной власти;

определить и урегулировать на законодательном уровне вопросы о разграничении полномочий между органами государственной власти и органами местного самоуправления (в том числе между разными типами муниципальных образований) исходя из экономической целесообразности их осуществления соответствующим уровнем власти (например, об ответственном обращении с животными, обеспечении первичных мер пожарной безопасности на территории муниципального района вне границ пунктов поселений, организации внеуличного транспорта и метрополитена, др.);

разграничить вопросы местного значения на обязательные (законодательно закрепленные) и добровольные в целях более четкого установления их правового статуса;

завершить разграничение полномочий по решению вопросов местного значения и прав органов местного самоуправления разных типов муниципальных образований (особенно между муниципальными районами и поселениями) в отраслевых законодательных актах Российской Федерации в целях исключения правовых пробелов и дублирования полномочий (например, в сфере культуры, спорта, работы с детьми и молодежью и др.);

провести ревизию всей системы регулирования исполнения региональных и муниципальных полномочий, в том числе ГОСТов, СанПинов в направлении минимизации подобного регулирования;

провести анализ перечня полномочий, которые органы государственной власти субъектов Российской Федерации вправе делегировать на муниципальный уровень;

исключить из федеральных законов, а также отраслевых нормативных правовых актов нормы, устанавливающие льготы и социальные выплаты по полномочиям субъектов Российской Федерации и вопросам местного значения, в частности, отменить статью 153 Федерального закона от 22 августа 2004 г. № 122-ФЗ в связи с переходом на адресный характер предоставления социальных льгот и выплат.

В настоящее время разграничение налоговых источников между федеральным центром и регионами в целом соответствует современному этапу развития федеративных отношений в Российской Федерации, и существенный пересмотр данного разграничения в среднесрочной перспективе нецелесообразен.

В то же время при расширении полномочий органов местного самоуправления за счет закрепления за ними ряда полномочий, которые в настоящее время делегируются им субъектами Российской Федерации, возможен определенный пересмотр разграничения доходных источников в пользу органов местного самоуправления.

В предстоящем периоде в данном направлении планируется расширение полномочий субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления по участию в сборе региональных и местных налогов, а также поступающих в их бюджеты налогов, уплачиваемых при применении специальных налоговых режимов.

На первом этапе необходимо предоставить органам власти субъектов Российской Федерации и органам местного самоуправления право по выявлению объектов налогообложения и содействию их регистрации, а также по доведению информации до налогоплательщиков об имеющейся задолженности по уплате налогов и сборов и обеспечению взыскания такой задолженности.

Кроме того, должны быть отменены установленные на федеральном уровне льготы по региональным и местным налогам, а также

оптимизированы неэффективные налоговые льготы и освобождения, устанавливаемые региональным и муниципальным законодательством.

Перечисленные меры по разграничению расходных обязательств и доходных источников между публично-правовыми образованиями, должны создать надежную основу для обеспечения устойчивости и сбалансированности региональных и местных бюджетов. По состоянию на 1 ноября 2012 года объем государственного долга субъектов Российской Федерации составил 1,2 трлн. рублей или менее 2% ВВП (21% собственных доходов региональных бюджетов), в том числе объем государственного внутреннего долга – 1,1 трлн. рублей, объем государственного внешнего долга субъектов Российской Федерации - 0,6 млрд. долл. США.

В соответствии с Бюджетным кодексом предельный объем государственного долга субъекта Российской Федерации не должен превышать утвержденный общий годовой объем доходов бюджета субъекта Российской Федерации без учета утвержденного объема безвозмездных поступлений.

Для субъектов Российской Федерации, в бюджетах которых доля межбюджетных трансфертов из федерального бюджета (за исключением субвенций, а также субсидий, предоставляемых субъектам из Инвестиционного фонда Российской Федерации) в течение двух из трех последних отчетных финансовых лет превышала 60% объема собственных доходов консолидированного бюджета субъекта, предельный объем государственного долга ограничен 50% вышеназванных доходов.

При этом до 1 января 2017 года действует норма, допускающая превышение субъектами Российской Федерации указанных ограничений в пределах сумм задолженности по бюджетным кредитам.

Анализ соблюдения субъектами Российской Федерации ограничений по предельному объему государственного долга, с учетом обязательств по бюджетным кредитам, показал, что для 6 субъектов Российской Федерации накопленный долг превышает установленные законодательством предельные значения, а общая сумма задолженности еще четырех субъектов Российской Федерации приближается к ним. На долю обязательств указанных десяти «проблемных» заемщиков приходится более 17% от общего объема государственного долга субъектов Российской Федерации, а в структуре их долга преобладают обязательства по бюджетным кредитам.

Данные мониторинга состояния долга субъектов Российской Федерации свидетельствуют о необходимости уделять повышенное внимание проблеме долговой нагрузки на региональные бюджеты, связанной с активным использованием рядом заемщиков кредитов из федерального бюджета. Факты допущенных субъектами Российской Федерации нарушений при исполнении обязательств по бюджетным кредитам, должны учитываться при регистрации Минфином России условий эмиссии и обращения облигационных займов этих субъектов.

Анализ структуры государственного долга субъектов Российской Федерации также показывает, что одна треть регионов имеет задолженность по краткосрочным кредитам кредитных организаций, в том числе у ряда из них она составляет более половины объема их долга. Высокая доля краткосрочных долговых обязательств формирует крайне высокие риски рефинансирования долга для заемщика.

В целях обеспечения долговой устойчивости субъектов Российской Федерации и муниципальных образований целесообразно рассмотреть вопрос о закреплении в бюджетном законодательстве Российской Федерации нормы, ограничивающей долю краткосрочных заимствований субъектов Российской Федерации.

При этом Федеральное казначейство наделяется полномочиями по предоставлению краткосрочных бюджетных кредитов бюджетам субъектов Российской Федерации и муниципальных образований в целях поддержания ликвидности счетов их бюджетов.

Необходимо создание эффективной системы предупреждения и ликвидации негативных последствий угроз несбалансированности бюджетов субъектов Российской Федерации и местных бюджетов.

Такой набор мероприятий должен быть направлен на создание четкой, безусловно реализуемой системы выявления и применения конкретных мер реагирования в отношении налогово-бюджетной политики органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления с учетом бюджетных ограничений.

Также будут созданы методологические основы аккумулирования конъюнктурных доходов по аналогии с «бюджетными правилами», что станет важным фактором применения конкретных условий предоставления субсидий в рамках соответствующей государственной программы Российской Федерации.

Одним из инструментов сокращения рисков невыполнения субъектом Российской Федерации расходных обязательств по возложенным на них полномочиям являются региональные резервные фонды, которые создаются для решения следующих задач:

обеспечение финансирования расходов в период сезонных отклонений объема поступлений доходов от объема расходов;

компенсация снижения доходов бюджета субъекта Российской Федерации в связи с рецессией;

финансирование социально- и (или) экономически значимых расходов субъекта Российской Федерации в течение определенного периода времени.

Развитие инструментов сбережения «конъюнктурных» доходов субъектов Российской Федерации должно происходить в первую очередь через создаваемые Фонды на основании рекомендаций Минфина России. Особое внимание стоит уделить мерам, которые позволят стимулировать субъекты Российской Федерации к эффективному управлению дополнительно поступающими доходами.

В отношении долговой и бюджетной политики субъектов Российской Федерации и муниципальных образований необходимо применять превентивные меры, позволяющие избежать кризиса неплатежей по их обязательствам. В случае приближения к критическим значениям неплатежеспособности необходимо разрабатывать планы восстановления платежеспособности самими органами власти регионального и местного уровня под контролем соответственно федеральных органов и органов власти субъектов Российской Федерации.

Планируется установить обязанность субъектов Российской Федерации и муниципальных образований, достигших критических значений задолженности по долговым и бюджетным обязательствам, заключать соответственно с Минфином России и финансовыми органами соответствующих субъектов Российской Федерации соглашения о мерах по восстановлению платежеспособности публично-правового образования на срок до 3-5 лет, которые должны включать меры по оздоровлению государственных финансов субъекта Российской Федерации и муниципальных финансов, включая меры по повышению эффективности использования бюджетных средств и увеличению поступлений налоговых и неналоговых доходов соответствующих бюджетов, графики погашения (реструктуризации) долговых обязательств.

В целях минимизации валютных рисков бюджетов субъектов Российской Федерации в Бюджетный кодекс планируется ввести норму, устанавливающую необходимость наличия для осуществления субъектом Российской Федерации государственных внешних заимствований кредитных рейтингов от не менее, чем двух ведущих международных рейтинговых агентств на уровне не ниже уровня соответствующих рейтингов, присвоенных по международной шкале Российской Федерации.

Кроме того, в настоящее время законодательством не урегулированы вопросы размещения ценных бумаг субъектов Российской Федерации, номинированных в валюте Российской Федерации, на международных рынках капитала. Для осуществления таких заимствований субъекты Российской Федерации должны соответствовать требованиям, предъявляемым к субъектам Российской Федерации для осуществления внешних облигационных займов. В Бюджетный кодекс планируется внести изменения, которые позволят наиболее финансово устойчивым субъектам Российской Федерации выходить на международные рынки капитала с такими инструментами.

В целях мониторинга и оценки долговой устойчивости регионов в качестве универсального подхода для этой оценки могут быть использованы показатели долговой устойчивости, применяемые для Российской Федерации, с их корректировкой в зависимости от доли безвозмездных перечислений в доходах соответствующих бюджетов.

Стратегической мерой, способствующей проведению ответственной бюджетной политики и оптимизации долговой нагрузки на бюджеты субъектов Российской Федерации и местные бюджеты, является расширение горизонтов бюджетного планирования, в том числе за счет утверждения бюджетов на 3-х летний период и формирования долгосрочных бюджетных стратегий.

В частности, распределение основной части межбюджетных трансфертов бюджетам муниципальных образований и нормативов зачисления налогов в доходы местных бюджетов должно утверждаться не менее чем на три года.

В целом, в субъектах Российской Федерации и муниципальных образованиях должно быть обеспечено высокое качество управления бюджетным процессом, с использованием, в первую очередь, передовых

программно-целевых методов формирования и исполнения бюджетов, в том числе:

удлинение горизонта бюджетного планирования не менее чем до 6 лет с разработкой долгосрочной бюджетной стратегии субъекта Российской Федерации;

разработка среднесрочного финансового плана муниципального образования и прогноза социально-экономического развития муниципального образования (в том числе поселенческого уровня) на трехлетний период;

проведение мониторинга и оценки качества управления региональными финансами, а также расширение сферы охвата оценки и актуализация перечня используемых индикаторов с учетом основных направлений бюджетной политики в регионе;

повышение ответственности органов власти субъектов Российской Федерации за неэффективную бюджетную политику, приводящую к невыполнению принятых расходных обязательств, увеличению кредиторской задолженности и долговой нагрузки их бюджетов, включая возможность запрета предоставления стимулирующих межбюджетных трансфертов бюджетам субъектов Российской Федерации, в которых были выявлены нарушения требований бюджетного законодательства.

Обеспечение исполнения данных мероприятий будет обеспечено, в том числе в рамках методологической и финансовой поддержки реализации региональных программ повышения эффективности управления общественными (региональными и муниципальными) финансами.

2.4. Развитие государственно-частного партнерства

Государственно-частное партнерство, восполняя «провалы», позволяет использовать оптимальное сочетание бюджетных и «внебюджетных» ресурсов для решения ключевых задач социально-экономического развития Российской Федерации. Такие проекты опираются на устойчивые обязательства и способствуют распространению современных методов менеджмента, в том числе проектного подхода, общему повышению эффективности, качества проектов, снижению их рисков.

Основными характеристиками реализации проектов на принципах государственно-частного партнерства являются юридическое закрепление

взаимодействия публично-правового образования (органов власти и управления) и бизнесом, его осуществление на средне- или долгосрочной основе, наличие строго определенной цели, отсутствие которой в дальнейшем не позволит оценить эффективность проекта.

Международный опыт свидетельствует, что развитие инструментов государственно-частного партнерства способствует увеличению инвестиций как в инфраструктурные проекты, так и в проекты в социальной и иных сферах, где необходимы механизмы долгосрочной компенсации части затрат инвестору публичной стороной соглашения.

В то же время роль государства в инвестиционной деятельности является строго регламентированной и ограниченной рядом условий. В частности, договором о функционировании Европейского союза закреплены положения, определяющие недопустимость государственной помощи, предоставляемой в любой форме или за счёт государственных ресурсов, в случае искажения или угрозы искажения конкуренции путём создания преимуществ для отдельных предприятий или производств.

С учетом изложенного, государственно-частное партнерство на основе долгосрочного контракта между частным инвестором и публично-правовым образованием реализуется при условии, что инвестиционный проект обеспечивает решение одной из долгосрочных задач социально-экономического развития, находящейся в компетенции органа государственной власти.

Бюджетные расходы по таким проектам осуществляются в рамках широкого спектра соглашений имущественного и финансового характера, таких как концессии, инвестиционные соглашения о согласованном по срокам и техническим параметрам создании объектов капитального строительства за счет государственных и частных инвестиций, долгосрочные соглашения о приобретении товаров или услуг для государственных нужд, а также частичной компенсации затрат инвестора путем предоставления субсидий, государственные гарантии, реализация инвестиционных проектов во взаимодействии или через компании с государственным участием и т.д.

В настоящее время несогласованность и пробелы законодательства препятствуют развитию государственно-частного партнерства в Российской Федерации.

К основным проблемам развития государственно-частного партнерства относятся:

отсутствие концепции развития государственно-частного партнерства, а также стратегии поэтапного введения и использования моделей государственно-частного партнерства;

отсутствие установленных целей, программных задач и условий предоставления государственной финансовой поддержки, при которых рекомендуется либо необходимо использовать соглашения между публично-правовыми образованиями и частными партнерами для реализации долгосрочных проектов государственно-частного партнерства;

несовершенство законодательства, регламентирующего отдельные виды государственно-частного партнерства (в действующем законодательстве отсутствует разграничение соглашений о государственно-частном партнерстве от таких форм публично-частного взаимодействия, как государственные контракты и концессионные соглашения);

специальное регулирование, не позволяющее в ряде случаев (прежде всего, в социальной сфере, а также при реализации государственных функций) привлекать частные компании к реализации общественно-значимых проектов;

отсутствие установленной процедуры принятия долгосрочных бюджетных обязательств публичными партнерами в увязке со встречными обязательствами частного партнера по обеспечению выполнения программных задач и достижения программных целевых показателей;

неопределенность критериев оценки эффективности проектов соглашений о государственно-частном партнерстве;

отсутствие нормативно-правового регулирования и разграничения сфер ведения в применении норм законодательства о государственных закупках и антимонопольного законодательства в случае реализации соглашений государственно-частного партнерства;

отсутствие методики комплексной проверки финансовых предложений конкурсантов на предмет их реалистичности, оценки соответствия технических и финансовых характеристик предполагаемого партнерства установленным требованиям;

институциональная неготовность публично-правовых образований к передаче частным партнерам определенных прав на создание инфраструктурных объектов и управления ими;

отсутствие разработанной документации типовых вариантов соглашений о проектах государственно-частного партнерства,

ориентированных на привлечение частных инвестиций, а также системы повышения информированности о государственно-частном партнерстве как актуальном механизме развития общественной инфраструктуры, который предполагает разделение рисков между частным и государственным партнерами.

Также затруднено заключение соглашения о государственно-частном партнерстве не только в целях создания, но и эксплуатации объектов инфраструктуры, в том числе как инструмента выплаты частному инвестору регулярного вознаграждения (например, в формате оплаты за доступность и техническое состояние объекта транспортной инфраструктуры). При этом целевые показатели инвестиционного проекта (в том числе стратегического характера, например, повышение производительности труда и создание высокопроизводительных рабочих мест) достигаются преимущественно на стадии эксплуатации созданного объекта – за пределами инвестиционной стадии проекта через несколько лет после начала его использования.

Кроме того, невозможно финансово обеспечить ряд форм государственно-частного партнерства, предполагающих введение условных обязательств публичного партнера, когда определенное в соглашении вознаграждение выплачивается частному партнеру в случае осуществления им установленных инвестиционных расходов и достижения целевых показателей реализации инвестиционного проекта.

Применение инструментария государственно-частного партнерства в социальной сфере для привлечения внебюджетных источников финансирования проектов по развитию социальной инфраструктуры также в настоящее время сдерживается недостаточным нормативно-правовым регулированием. Прежде всего, в силу преимущественного использования для реализации инвестиционных проектов бюджетных учреждений и государственных унитарных предприятий и связанных с этим ограничений.

Кроме этого, использование указанных выше инструментов государственно-частного партнерства в социальной сфере не может осуществляться по общим для коммерческих проектов правилам, поскольку результатом успешной реализации таких проектов для органов государственной власти должно являться достижение не только финансовых показателей таких проектов, но и решение других задач социально-экономического развития. Таким образом, для расширения практики использования инструментария государственно-частного партнерства в

социальной сфере необходимо сформировать систему оценки таких проектов, включая условия заключения соглашений государственно-частного партнерства и критерии их эффективности.

Соответственно, основными мерами, которые необходимо предпринять для снятия указанных ограничений, являются:

закрепление в федеральном законодательстве понятия государственно-частного партнерства;

внесение изменений в бюджетное, инвестиционное, земельное законодательство, снимающие ограничения при реализации проектов государственно-частного партнерства, в том числе синхронизация с другими действующими и разрабатываемыми законами;

определение критериев случаев и форм государственной финансовой поддержки, а также минимального объема государственных вложений, при которых применение соглашений о государственно-частном партнерстве будет являться рекомендуемой либо обязательной формой установления обязательств публичного и частного партнера;

определение и нормативно-правовое закрепление процедуры принятия долгосрочных финансовых обязательств публичным партнером в рамках соглашений государственно-частного партнерства;

формирование нормативно-правового регулирования в сфере государственно-частного партнерства, определяющего условия, целевые показатели, типовые взаимные обязательства и типовые соглашения о государственно-частном партнерстве.

Необходимо разработать и ввести в законодательство такие механизмы обеспечения исполнения обязательств как страхование соответствующих рисков, залог прав требования по концессионному соглашению, залог прав требования поступлений от пользователей объектом и ряд других.

Требует проработки и расширения практики применения фондов целевого капитала, особенно, в сферах науки, образования, культуры.

Законодательная база функционирования механизмов государственно-частного партнерства должна обеспечивать не только конкуренцию между проектами, но и открытый доступ к информации на всех стадиях проекта.

3.5. Новая редакция Бюджетного кодекса Российской Федерации

Бюджетный кодекс занимает ключевое место в системе законодательства в области бюджетных правоотношений, выполняя роль основного закона, регламентирующего принципы бюджетного устройства и организации бюджетного процесса.

Важные особенности Кодекса заключаются в том, что он, в силу своего особого статуса, должен, во-первых, формировать единую логически организованную структуру норм и правил, регламентирующих ключевые аспекты бюджетного устройства, во-вторых, максимально полно охватывать бюджетный процесс, в-третьих, сохранять ключевые характеристики, задаваемые документу его статусом кодекса при корректировках и дополнениях.

К настоящему времени назрела необходимость подготовки новой редакции Бюджетного кодекса, поскольку принятые в последние годы, а также разработанные (рассматриваемые) законопроекты о внесении поправок в Кодекс должны быть увязаны в единую систему.

К числу наиболее важных относятся новации Закона № 83-ФЗ, связанные с совершенствованием правового положения государственных (муниципальных) учреждений и порядка предоставления (государственных муниципальных) услуг. Принятие этого закона коренным образом изменило структуру и принципы организации сектора государственного управления. Выведение преобладающей доли поставщиков государственных (муниципальных) услуг – бюджетных и автономных учреждений – из состава участников бюджетного процесса требует соблюдения новых принципов взаимодействия органов власти и сети государственных (муниципальных) учреждений на всех стадиях бюджетного процесса, регулирования финансовых отношений бюджета и государственных (муниципальных) учреждений в новых условиях.

Сохраняются пробелы правового регулирования правоотношений с участием публично-правовых образований, основанных на договорах (соглашениях, контрактах; далее – «контрактные отношения»), в том числе в таких сферах как:

предоставление бюджетных инвестиций хозяйствующим субъектам;

предоставление субсидий некоммерческим организациям, в том числе в виде имущественного вноса в государственные корпорации и государственные компании;

закупки государственных (муниципальных) услуг и работ в пользу физических и юридических лиц;

предоставление кредитов и гарантий, осуществление заимствований, а также размещение средств бюджетов на банковские депозиты.

Реформирование указанных отношений вызвано необходимостью определения инструментов использования имущественного комплекса публично-правовых образований, в состав которых входят средства бюджетов, а также иное имущество, в том числе имущественные права, принадлежащие публично-правовому образованию, поскольку эффективность этих инструментов является необходимым условием повышения эффективности выполнения государственных (муниципальных) функций и задач.

В этой связи в 2013 – 2014 годах требуется внести изменения в Бюджетный кодекс, иные федеральные законы в части:

создания единой правовой, экономической и финансовой основы регулирования контрактных отношений, учитывающей результаты анализа международного опыта организации контрактной системы;

регламентации отношений, связанных с закупками товаров, работ, услуг в пользу третьих лиц;

формирования типовых формализованных требований к договорам (соглашениям), стороной которых выступает публично-правовое образование (далее – «публичные контракты»);

определение общих принципов и подходов к формированию цен «публичных контрактов»;

реформирования системы бюджетных платежей.

Кроме того, положения нового закона «О федеральной контрактной системе в сфере закупок товаров, работ и услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» с введением норм о формировании, утверждении и ведении планов закупок и планов-графиков, требований к разработке положений о нормативных затратах на обеспечение функций органов власти (казенных учреждений), об определении порядка осуществления мониторинга и контроля в сфере закупок также потребуют изменения Кодекса.

Необходимо совершенствование норм Бюджетного кодекса в таких сферах как внедрение программно-целевых методов планирования и исполнения бюджета, осуществление государственного и муниципального финансового контроля, формирование и исполнение бюджетов государственных внебюджетных фондов. Ряд указанных вопросов уже оформлен в виде законопроектов по изменению бюджетного законодательства, другие требуют дальнейшей проработки в рамках реализации Программы.

Наряду с внесением изменений, связанных с устранением выявленных пробелов в законодательстве либо его актуализацией с учетом проводимых бюджетных реформ, необходимо осуществить ряд мер, направленных на упорядочение логики и структуры построения бюджетного законодательства.

В Бюджетном кодексе должны найти отражение ключевые аспекты построения и функционирования бюджетной системы, на сегодняшний день регламентированные рядом обособленных законодательных актов (в частности, вопросы регулирования эмиссии государственных и муниципальных ценных бумаг).

Также необходимо устранить пробелы Бюджетного кодекса и других федеральных законов, вызывающие необходимость регулирования в законе о бюджете вопросов, выходящих за рамки его предмета, в том числе восполняющих пробелы действующего в тех или иных сферах законодательства.

Так, например, с 1998 года ежегодно включается в федеральный закон о федеральном бюджете положение об очередности списания денежных средств со счета налогоплательщика при их недостаточности, в то время как в соответствии с постановлением Конституционного суда Российской Федерации от 23 декабря 1997 г. № 21-П соответствующие поправки должны быть внесены в Гражданский кодекс Российской Федерации.

Результатом такой работы должно стать соблюдение принципа (с возможным его закреплением в Кодексе), в соответствии с которым закон о бюджете не может регулировать вопросы, не относящиеся к бюджетному законодательству.

Требуется провести работу по упорядочению структуры Бюджетного кодекса, устранению последствий многочисленных изменений документа, выражающихся в значительном количестве статей Бюджетного кодекса, утративших силу, сложной структуре не всегда равнозначных по

содержательному наполнению разделов и глав, затрудняющей пользование Кодексом.

В основу обновленной структуры Бюджетного кодекса должна быть положена общая логика построения и регулирования системы управления общественными финансами, в соответствии с которой дается описание участников системы, их полномочий, принципов и порядка взаимодействия, выделяются основные объекты управления, фиксируются ключевые этапы бюджетного процесса (планирование – рассмотрение и утверждение – исполнение – отчетность – контроль и анализ), определяются базовые правила принятия и реализации управленческих решений на каждой из выделенных стадий, а также требования к информационному обеспечению бюджетного процесса.

Выбор концепции (модели) Бюджетного кодекса должен решаться с учетом результатов сравнительного анализа правового устройства бюджетной системы России со сложившейся лучшей мировой практикой построения нормативно-правовой базы для бюджетных систем – от строго регламентированной до рамочной (в части описания процессов бюджетного законодательства, подготовки бюджета, обсуждения и принятия бюджета парламентом, исполнения бюджета, контроля и аудита исполнения бюджета, бюджетного процесса для региональных и местных бюджетов), а также различающейся по ее составу – регламентирующей положения, регулирующие бюджетный процесс в Конституции Российской Федерации, в основном бюджетном законе, в документах правительства.

Подготовка новой редакции Бюджетного кодекса должна систематизировать и стабилизировать его структуру и содержание.

Учитывая комплексный характер вопросов, которые предстоит решить при разработке его новой редакции, эта работа должна проводиться с привлечением широкого круга специалистов и детальным анализом правоприменительной практики. С этой целью необходимо организовать соответствующее обсуждение на специально созданном информационном ресурсе на официальном сайте Минфина России (см. также Раздел 6.2).

3. Модернизация бюджетного процесса в условиях внедрения программно-целевых методов управления

В рамках реализации Программы повышения эффективности бюджетных расходов была подготовлена нормативно-правовая, методическая и аналитическая база для перехода, начиная с 2014 года, к формированию и исполнению бюджетов бюджетной системы Российской Федерации на основе государственных и муниципальных программ («программному» бюджету).

Внедрение «программного» бюджета потребует изменения порядка составления, утверждения и исполнения бюджетов бюджетной системы Российской Федерации, корректировки системы бюджетной классификации и бюджетной отчетности Российской Федерации, внедрения новых форм государственного и муниципального финансового контроля.

В то же время при реализации Программы необходимо исходить из того, что сам по себе «программный» бюджет лишь создает необходимые предпосылки для полномасштабного внедрения программно-целевых методов деятельности органов исполнительной власти. Эффективность «программного» бюджета как одного из инструментов реализации государственной и муниципальной политики будет определяться результатами комплексной реформы государственного и муниципального управления.

3.1. Развитие системы стратегического планирования

В настоящее время, несмотря на большое количество документов стратегического планирования (стратегий, концепций, программ, основных направлений, доктрин и т.д.) целостная система стратегического планирования отсутствует.

В частности, недостаточно регламентированы условия и порядок формирования, утверждения и реализации таких документов, их содержание, включая вопросы ресурсного обеспечения, сроки действия и актуализации.

При этом отсутствует единый подход к государственному стратегическому планированию, обеспечению иерархии данных документов, а также процедуры обеспечения их координации, соподчиненности и взаимной непротиворечивости.

Следствием сложившейся ситуации становится крайне низкая практическая ценность элементов государственного стратегического планирования, их фактически краткосрочный характер, неприменимость в целях планирования и организации деятельности органов государственной власти, в том числе при формировании федерального бюджета.

Одновременное наличие различных целей, задач и количественных ориентиров приводит к неопределенности и неэффективности государственного планирования. Отсутствие возможности для координации инструментов планирования и механизмов их реализации становится препятствием для решения масштабных проблем и повышения конкурентоспособности Российской Федерации в текущих и перспективных условиях.

Кроме того, практикуемое установление в указанных документах параметров ресурсного обеспечения соответствующих мероприятий и планов действий, как правило, не соответствует ресурсам бюджетной системы, вследствие чего возможности исполнения этих решений стратегического характера являются крайне ограниченными.

В то же время, внедрение программно-целевого метода государственного управления, разработка долгосрочной бюджетной стратегии существенно повышают требования к качеству документов государственного стратегического планирования, позволяющего использовать преимущества планирования и осуществления приоритетных направлений деятельности публичных правовых образований в длительном периоде, учитывая основные тенденции социально-экономического развития с учетом новых задач и вызовов.

Для этого необходимо установить четкую очередность и механизм разработки документов государственного стратегического планирования, систему взаимного учета и ограничений, определив конкретный порядок их рассмотрения и утверждения. Кроме того, государственное стратегическое планирование должно учитывать реальные финансовые возможности бюджетной системы в долгосрочной перспективе, что формирует дополнительные требования к данной процедуре.

Соответственно, система государственного стратегического планирования должна основываться на единых подходах к прогнозированию внутренних и внешних условий социально-экономического развития, оценке ограничений и рисков, определению основных и соподчиненных целей

государственной политики, установлению конкретных направлений действий для достижения этих целей при обеспечении координации всего комплекса документов стратегического планирования, четко определять перечень этих документов, устанавливать их содержание, последовательность разработки и взаимосвязи.

Данные вопросы должны быть решены в рамках проекта федерального закона «О государственном стратегическом планировании», внесенного в Государственную Думу, которым регулируются отношения в сфере планирования, прогнозирования и стратегического контроля социально-экономического развития Российской Федерации.

В целом данный федеральный закон определяет общие (рамочные) подходы к правовому регулированию системы стратегического планирования, фактически передав основные регулятивные полномочия в данной сфере Правительству Российской Федерации и высшим органам государственной власти субъектов Российской Федерации. Это подразумевает, что значительная часть вопросов государственного стратегического планирования должна быть урегулирована в соответствующих подзаконных актах. Последующий анализ правоприменительной практики в данной сфере позволит сформулировать более детальные требования к правовому регулированию системы стратегического планирования, и в последующие периоды урегулировать эти вопросы в законодательстве.

Для среднесрочной перспективы такой подход является оправданным, поскольку позволит учесть складывающуюся на разных уровнях управления практику, однако в дальнейшем потребуются новый этап ее систематизации в законодательстве, включая конкретизацию условий и порядка разработки и реализации соответствующих документов, определение четкой последовательности, соподчиненности целей, задач, целевых индикаторов и инструментов достижения соответствующих приоритетов, установление предметных требований к прозрачности формирования и реализации этих документов.

Также важно обеспечить строгое соответствие стратегических планов долгосрочной бюджетной стратегии, определяющей и устанавливающей условия и подходы к обеспечению сбалансированности бюджетной системы.

Это может быть осуществлено за счет концентрации вопросов ресурсного обеспечения стратегических целей в государственных

программах Российской Федерации, основанных на документах более высокого уровня.

В целом данный федеральный закон должен определять лишь самые общие (рамочные) подходы к правовому регулированию системы стратегического планирования, фактически передав основные регулятивные полномочия в данной сфере Правительству Российской Федерации и высшим органам государственной власти субъектов Российской Федерации. Это подразумевает, что значительная часть вопросов государственного стратегического планирования должна быть урегулирована в соответствующих подзаконных актах. Последующий анализ правоприменительной практики в данной сфере позволит сформулировать более детальные требования к правовому регулированию системы стратегического планирования, и в последующие периоды урегулировать эти вопросы в законодательстве.

Для среднесрочной перспективы такой подход является оправданным, поскольку позволит учесть складывающуюся на разных уровнях управления практику, однако в дальнейшем потребуется новый этап ее систематизации на законодательном уровне.

На федеральном уровне при формировании системы стратегического планирования предлагается исходить из следующих подходов.

Основные цели и задачи стратегического характера определяются Президентом Российской Федерации и разрабатываются Правительством Российской Федерации на 6-летний период в форме приоритетных целевых индикаторов социально-экономического развития Российской Федерации, включающих значения соответствующих целевых показателей, сроки и условия их достижения.

Приоритетные целевые индикаторы социально-экономического развития Российской Федерации утверждаются Президентом Российской Федерации.

На основании целевых индикаторов социально-экономического развития Российской Федерации Правительством Российской Федерации разрабатывается и утверждается прогноз социально-экономического развития Российской Федерации на 18-летний период, подлежащий ежегодной актуализации и продлению.

Актуализация (корректировка) приоритетных целевых индикаторов социально-экономического развития Российской Федерации осуществляется

в ежегодном Послании Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации. При необходимости в ежегодных Посланиях уточняются цели, особенности и условия реализации ключевых мероприятий по достижению указанных индикаторов в очередном финансовом году и плановом периоде, в том числе – определяются основные направления бюджетной политики, которые в настоящее время формулируются в Бюджетных посланиях Президента Российской Федерации.

В целях достижения целевых индикаторов социально-экономического развития Российской Федерации, а также обеспечения преемственности (непрерывности) стратегического планирования Правительство Российской Федерации разрабатывает и утверждает Концепцию долгосрочного социально-экономического развития на 12-летний период, которая подлежит ежегодной актуализации и продлению.

Совет Безопасности Российской Федерации разрабатывает и утверждает Стратегию национальной безопасности на 12-летний период, служащую достижению целей, определенных целевыми индикаторами социально-экономического развития Российской Федерации, которая подлежит актуализации и продлению каждые три года.

Целью разработки и ведения указанных документов является определение на прогнозный период условий и механизмов достижения стратегических целей социально-экономического развития и обеспечения национальной безопасности страны, а также выявление, оценка и предотвращение (минимизация) экономических и финансовых рисков для их достижения, включая бюджетные ограничения.

Исходя из этого, долгосрочный экономический прогноз должен содержать:

- обоснование сценариев социально-экономического развития и гипотез, положенных в его основу;

- основные макроэкономические параметры при различных сценариях развития мировой и национальной экономики и последствия их осуществления;

- основные параметры, характеризующие развитие отраслей экономики и социальной сферы;

основные показатели, необходимые для долгосрочного прогнозирования доходов и расходов бюджетной системы Российской Федерации.

Одновременно с долгосрочным прогнозом социально-экономического развития Российской Федерации Правительство Российской Федерации разрабатывает и утверждает долгосрочные (на срок не менее 30 лет) прогнозы конкретных условий социально-экономического развития (с их актуализацией не реже, чем раз в 6 лет), в том числе демографический прогноз, прогноз пенсионной системы, прогноз природно-ресурсного потенциала, научно-технологический прогноз, прогноз основных показателей социально-экономического развития субъектов Российской Федерации.

В целях оценки ресурсного обеспечения Концепции долгосрочного развития Российской Федерации и обеспечения сбалансированности бюджетной системы в долгосрочной перспективе соответствии с долгосрочным прогнозом социально-экономического развития Российской Федерации разрабатывается и утверждается Правительством Российской Федерации долгосрочная бюджетная стратегия (долгосрочный бюджетный прогноз).

Бюджетная стратегия должна содержать:

основные параметры бюджетной системы Российской Федерации (с выделением федерального бюджета, консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации и бюджетов государственных внебюджетных фондов), уровня государственного и муниципального долга;

основные положения бюджетной, долговой и налоговой политик Российской Федерации в долгосрочном периоде;

предельные объемы («потолки») расходов на реализацию государственных программ Российской Федерации (на срок до 12 лет);

условия и параметры, характеризующие риски для бюджетной системы, формирование и обоснование мер по их предотвращению (минимизации).

В целях детализации стратегических целей и способов их достижения, координации деятельности органов государственной власти и органов местного самоуправления, в том числе для реализации государственных программ Российской Федерации, затрагивающих сферы совместного ведения, Правительством Российской Федерации могут разрабатываться и утверждаться основные направления политик по конкретным вопросам

социально-экономического развития Российской Федерации на 12-ти летний срок, в том числе основные направления демографической политики, национальной политики, молодежной политики, инновационной политики, политики по повышению энергоэффективности экономики Российской Федерации, политики по повышению эффективности государственного и муниципального управления (государственной и муниципальной службы), политики повышения эффективности управления общественными (государственными и муниципальными) финансами, региональной политики и т.д.

Содержание указанных документов ограничивается детализацией целевых ориентиров социально-экономического развития Российской Федерации и способов их достижения, которые подлежат реализации в рамках соответствующих государственных программ Российской Федерации, включающих условия, планы мер (действий) и механизмы их финансового обеспечения.

Государственные программы Российской Федерации (далее также – государственные программы, госпрограммы), являющиеся инструментом реализации Концепции долгосрочного развития Российской Федерации и формируемые с учетом ограничений, установленных бюджетной стратегией, должны формироваться на срок не менее 12 лет, объединять регулятивные (нормативно-правовые) инструменты, контрольно-надзорные функции, финансовые и нефинансовые активы и инструменты, государственные задания на оказание государственных услуг, бюджетные ассигнования федерального бюджета для достижения целей, государственные гарантии, меры налогово-таможенной политики, а также содержать конкретные результаты государственной политики в соответствующих сферах (см. также разделы 3.2 – 3.4).

В состав госпрограмм включаются 3-летние (скользящие) планы (планы-графики) реализации с ежегодным их продлением и актуализацией, которые также включают детализацию состава и механизма осуществления. В соответствии с указанными планами федеральные органы исполнительной власти, являющиеся соисполнителями и участниками госпрограммы (включая ответственного исполнителя госпрограммы) будут утверждать согласованные с ответственным исполнителем госпрограммы ведомственные планы реализации соответствующих подпрограмм и (или) их основных мероприятий.

При необходимости ответственным исполнителем госпрограммы могут разрабатываться и утверждаться комплексные проекты («дорожные карты»), обеспечивающие в течение установленного срока решение четко сформулированных, как правило, описываемых измеримыми индикаторами задач, необходимых для достижения конкретных стратегических целевых индикаторов.

В целях обеспечения организационно-административной основы реализации Концепции долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации, формирования системы мониторинга и контроля за достижением приоритетных индикаторов социально-экономического развития Российской Федерации и обеспечения национальной безопасности на 6 летний период, координации и контроля за реализацией госпрограмм Правительством Российской Федерации разрабатываются и утверждаются Основные направления деятельности Правительства Российской Федерации, подлежащие ежегодному уточнению (в случае необходимости), срок действия которых ограничен сроком полномочий Президента Российской Федерации.

Федеральные органы исполнительной власти ежегодно формируют и публично представляют доклад о результатах и основных направлениях деятельности, включающий отчет о результатах за 3-х летний период и план деятельности на 3-х летний период (включая текущий год) по реализации соответствующих госпрограмм (подпрограмм, основных мероприятий, «дорожных карт»).

В 2013 – 2015 гг. планируется отработать в рамках действующего законодательства (включая федеральный закон «О государственном стратегическом планировании») выработать методологию формирования и реализации указанных выше документов стратегического планирования с возможным закреплением основных подходов постановлением Правительства Российской Федерации.

Аналогичную работу необходимо будет организовать на уровне субъектов Российской Федерации, муниципальных районов и городских округов, предусмотрев основные требования к ее организации в рамках соответствующих государственных программ Российской Федерации.

С 2015 года планируется перейти к формированию необходимой правовой и методической базы для полномасштабного внедрения, начиная с 2018 года, на всех уровнях управления целостной системы стратегического

планирования с внесением в необходимых случаях комплексных поправок в законодательство Российской Федерации, в частности, предусматривающих:

уточнение состава и условий реализации полномочий Российской Федерации и субъектов Российской Федерации (по базовой схеме разграничения полномочий по предметам совместного ведения с установлением единых рамочных требований к нормативным правовым актам федеральным законом);

решение вопроса о стратегическом планировании на уровне муниципальных районов и городских округов (с отнесением его к вопросам местного значения либо наделения субъектов Российской Федерации полномочиями по разработке документов стратегического планирования в том числе в разрезе муниципальных районов и городских округов, которые в данном случае будут носить рекомендательный характер для соответствующих органов местного самоуправления);

установление четкой и прозрачной иерархии документов стратегического планирования, основных требований к их содержанию, порядку формирования и корректировки, в том числе определенной последовательности и взаимосвязи периодичности их разработки и сроков реализации;

уточнение субъектов стратегического планирования и распределение соответствующих полномочий между ними с одновременным повышением ответственности за их формирование и исполнение;

определение порядка осуществления контроля за разработкой и реализацией документов стратегического планирования, а также установление ответственности за несвоевременную разработку и реализацию документов стратегического планирования, в том числе за не достижение установленных целевых показателей;

разработка и утверждение механизмов обеспечения публичности и прозрачности подготовки и обсуждения документов стратегического планирования в процессе их разработки, реализации и корректировки, в том числе – участия в обсуждении указанных документов, хода их реализации законодательных (представительных) органов, контрольно-счетных органов, общественности.

3.2. Развитие государственных (муниципальных) программ как основного инструмента повышения эффективности бюджетных расходов

В 2010 – 2012 годах на федеральном уровне были сформулированы, закреплены в нормативных правовых актах и начали применяться на практике основные методологические подходы к формированию государственных программ Российской Федерации. Этот опыт формирует основу развития государственных (муниципальных) программ в среднесрочной перспективе.

В то же время, начавшееся в 2011 году системное формирование государственных программ Российской Федерации, выявило следующие проблемы и ограничения:

государственные программы Российской Федерации разрабатываются в условиях формирования единых подходов к организации процесса стратегического планирования, отсутствия концепции долгосрочного социально-экономического развития и завершения в 2012 году срока действия Основных направлений деятельности Правительства Российской Федерации;

параллельно с формированием государственных программ идет процесс принятия новых «бюджетных правил», не в полной мере определена стратегия развития пенсионной системы, существенно влияющая на параметры бюджетных ограничений по государственным программам в целом;

утверждению госпрограмм должно было предшествовать формирование долгосрочного прогноза социально-экономического развития и долгосрочной бюджетной стратегии, определяющей предельные расходы на реализацию каждой госпрограммы, раздельное принятие госпрограмм создает риски несбалансированности федерального бюджета и планирования деятельности федеральных органов исполнительной власти исходя из завышенных бюджетных ожиданий;

подготовлены, но не приняты поправки в Бюджетный кодекс, создающие законодательную базу для перехода к программному формату бюджетов бюджетной системы и к выстраиванию взаимодействия между программными инструментами Российской Федерации и субъектов Российской Федерации;

не полностью урегулированы разногласия по составу и структуре государственных программ, не определено место госпрограмм по развитию отдельных федеральных округов в общей системе государственных программ;

не до конца проработаны вопросы встраивания в государственные программы уже существующих инструментов программно-целевого планирования (федеральных и ведомственных целевых программ, «дорожных карт»), а также соотношения госпрограмм с отраслевыми и межотраслевыми документами стратегического планирования;

не определены механизмы управления рисками государственных программ, в первую очередь в сфере стимулирования экономического развития и инновационной экономики;

не в полной мере оцениваются социально-экономические и бюджетные последствия реализации отдельных предлагаемых мер государственного регулирования, в том числе в части предоставления дополнительных налоговых льгот и преференций, государственных гарантий;

отсутствует практика проработки отдельных методологических вопросов, в том числе формирования планов нормативно-правового регулирования, оценки существующих и предполагаемых к введению мер государственного регулирования, полной оценки ресурсов, используемых в сфере госпрограммы;

не полностью урегулированы вопросы формирования планов реализации государственных программ.

Развитие методологии и практики использования государственных программ Российской Федерации предлагается осуществлять в 3 этапа.

В 2013 году основное внимание следует уделить формированию на основе государственных программ Российской Федерации первого «программного» проекта федерального закона о федеральном бюджете на 2014 год и на плановый период 2015 и 2016 годов.

Для этого необходимо:

внести изменения в методические указания по разработке и реализации государственных программ, а также при необходимости в утвержденный Правительством Российской Федерации порядок разработки, утверждения и реализации государственных программ, предусматривающие формирование целевых индикаторов и предельного объема («потолков») расходов на

реализацию госпрограмм в «базовом» и «дополнительном» вариантах (см. раздел 3.3);

подготовить и принять порядок составления проекта федерального бюджета и проектов бюджетов государственных внебюджетных фондов Российской Федерации, учитывающий переход к программному формату федерального бюджета;

до формирования проекта федерального закона о федеральном бюджете на 2014 год и на плановый период 2015 и 2016 годов привести в соответствие показатели финансового обеспечения всех государственных программ определенным Правительством Российской Федерации предельным объемам расходов на их реализацию на период до 2020 года;

до внесения проекта федерального бюджета на 2014 год и на плановый период 2015 и 2016 годов в Государственную Думу провести парламентское, общественное и экспертное обсуждение государственных программ Российской Федерации, в том числе – планируемых в них в рамках нового бюджетного цикла изменений;

после принятия федерального бюджета на 2014 год и на плановый период 2015 и 2016 годов привести параметры госпрограмм в соответствие с бюджетными ассигнованиями на 2014-2016 годы, а также с уточненными Правительством Российской Федерации «потолками» расходов на период до 2020 года.

Кроме того, в 2013 году должны быть установлены механизмы формирования и реализации планов реализации государственных программ в соответствии со следующими основными подходами.

План-график реализации государственной программы Российской Федерации должен формироваться (корректироваться) и утверждаться ее ответственным исполнителем ежегодно на три года реализации программы по подпрограммам и федеральным целевым программам в разрезе основных мероприятий и ведомственных целевых программ. Формирование этого плана должно осуществляться совместно с соисполнителями и участниками государственной программы Российской Федерации. При этом по каждому основному мероприятию в таком плане необходима календарная детализация тех мероприятий, которые необходимы и достаточны для реализации основного мероприятия.

С одной стороны, ключевые события (действия, результаты) при реализации наиболее значимых основных мероприятий должны

контролироваться на уровне Правительства Российской Федерации. Для этого на основе плана-графика может формироваться план реализации программы, представляемый на согласование в Минэкономразвития России и Минфин России для последующего его утверждения Правительством Российской Федерации.

С другой стороны, план-график реализации государственной программы должен детализироваться на уровне ведомственных планов реализации госпрограммы.

Предлагается также уточнить Положение о разработке, утверждении и реализации ведомственных целевых программ, с исключением двух типов ведомственных целевых программ.

Кроме того, в связи с переходом к формированию бюджета в программном формате, теряет актуальность понятие «субъект бюджетного планирования». Функции по формированию ведомственных целевых программ необходимо возложить на федеральные органы исполнительной власти.

Предлагается закрепить процедуру согласования ведомственных целевых программ с ответственным исполнителем государственной программы Российской Федерации перед представлением их в Минэкономразвития России, Минфин России, и при необходимости, в Минрегионразвития России и Минкомсвязь России.

Контроль реализации ведомственных целевых программ необходимо возложить на ответственного исполнителя государственной программы Российской Федерации.

Процедуру распределения принимаемых обязательств между ведомственными целевыми программами, не применявшуюся на практике, предлагается отменить, поскольку распределение принимаемых обязательств будет осуществляться по государственным программам Российской Федерации в целом.

В связи с принятием государственных программ Российской Федерации на срок более трех лет предлагается дать возможность утверждения ведомственных целевых программ на срок более трех лет, при этом объем бюджетных ассигнований на реализацию ведомственной целевой программы должен соответствовать объемам, утвержденным в государственной программе Российской Федерации.

В 2014 – 2015 гг. предлагается, продолжая вносить уточнения в утвержденные государственные программы, порядок и методологию их разработки и реализации, накапливая опыт их реализации в условиях «программного» бюджета, решить следующие вопросы.

1) Начиная с 2015 года должна быть полностью решена задача по консолидации субсидий, предоставляемых из федерального бюджета в рамках государственной программы бюджетам субъектам Российской Федерации.

Для этого до 1 июля 2014 года необходимо будет внести изменения в утвержденные государственные программы с целью закрепления в них требований к результатам деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации и муниципальных образований, а также механизмы воздействия на политику региональных и местных органов власти, включая условия поддержки за счет единой (блоковой) субсидии из федерального бюджета соответствующих государственных программ субъектов Российской Федерации.

Кроме того, в течение 2014 года необходимо:

разработать единую методологию формирования государственных программ субъектов Российской Федерации в увязке с аналогичными государственными программами Российской Федерации, в том числе – с обеспечением взаимосвязи системы целей, задач, индикаторов, а также финансовых показателей в программах разного уровня;

включить в методику распределения «блоковых» субсидий критерии оценки эффективности реализации государственных программ субъектов Российской Федерации, поддерживаемых за счет субсидий из федерального бюджета;

установить порядок отражения субсидий из федерального бюджета в государственных программах и бюджетах субъектов Российской Федерации с исключением «сквозных» целевых статей для бюджетов бюджетной системы Российской Федерации.

2) До 1 июля 2014 года в государственные программы Российской Федерации должны быть внесены изменения, определяющие основные мероприятия, для реализации которых могут заключаться долгосрочные (выходящие за пределы действия лимитов бюджетных обязательств) государственные контракты, а также соглашения о предоставлении взносов в

уставные капиталы и субсидий для осуществления инвестиций в объекты капитального строительства.

3) В 2014 – 2015 годах должны быть отлажены процедуры формирования и экспертизы отчетности о реализации госпрограмм, в том числе при рассмотрении в Федеральном Собрании Российской Федерации проекта федерального бюджета и отчета о его исполнении.

4) В 2016 – 2018 годах государственные и муниципальные программы должны быть встроены в единую систему стратегического планирования в качестве его основного инструмента.

Для этого потребуется законодательное закрепление единых базовых требований к формированию государственных (муниципальных) программ, в том числе:

по определению сроков реализации и установлению порядка принятия решений о разработке, формировании и реализации государственных (муниципальных) программ и их утверждению в соответствии с решениями высших исполнительных органов власти соответствующих публично-правовых образований;

по утверждению законом (решением) о бюджете объема бюджетных ассигнований на финансовое обеспечение реализации государственных (муниципальных) программ в соответствии с «потолками» расходов;

по проведению ежегодной оценки эффективности реализации каждой государственной (муниципальной) программы, с возможностью принятия решения о прекращении или изменении начиная с очередного финансового года, ранее утвержденной государственной (муниципальной) программы на основании указанной оценки;

по предоставлению субсидий бюджетам субъектов Российской Федерации (местным бюджетам) на реализацию программ указанных публично-правовых образований, направленных на достижение целей, соответствующих государственным программам Российской Федерации (государственным программам субъекта Российской Федерации).

3.3. Установление и использование в бюджетном планировании предельных объемов расходов на реализацию государственных программ Российской Федерации

Ключевой предпосылкой для интеграции государственных программ Российской Федерации в бюджетное планирование является установление предельных объемов («потолков») расходов по каждой госпрограмме на весь срок ее реализации.

«Потолки» расходов, вне зависимости от статуса утвердившего их документа, не определяют объем и структуру расходных обязательств Российской Федерации и бюджетных ассигнований федерального бюджета на их исполнение. Это индикативная (условная) оценка объема расходов, который, в случае подтверждения долгосрочного экономического и бюджетного прогноза, может быть включен в состав ассигнований федерального бюджета по соответствующей госпрограмме.

В то же время, несмотря на аналитический характер, «потолки» расходов позволяют определить среднесрочные приоритеты в распределении бюджетных расходов, сформировать полноценные, финансово обеспеченные госпрограммы, создать стимулы для ответственных исполнителей по выявлению и использованию резервов для перераспределения расходов (с внесением при необходимости предложений по изменению нормативных правовых актов) и, следовательно, повышения эффективности использования бюджетных средств.

Для того чтобы «потолки» расходов обеспечивали решение этих задач, необходимо обеспечить соблюдение следующих условий:

1) «потолки» расходов должны утверждаться Правительством Российской Федерации (в составе долгосрочной бюджетной стратегии или иным актом, решением) одновременно по всем государственным программам в пределах прогнозируемого общего объема расходов федерального бюджета;

2) «потолки» расходов должны быть достаточны для исполнения действующих расходных обязательств Российской Федерации (в том числе - с учетом обязательств условно-постоянного характера с высокой вероятностью их возникновения в последующих бюджетных циклах);

3) цели и результаты госпрограммы, значения характеризующих их достижение индикаторов должны соответствовать установленным

«потолкам» расходов с возможным установлением дополнительных (более высоких) результатов и индикаторов в случае увеличения объемов финансового обеспечения госпрограммы;

4) «потолки» расходов могут в рамках ежегодного бюджетного цикла уменьшаться или увеличиваться (без изменения результатов и индикаторов госпрограммы) по единой прозрачной методике пересчета действующих расходных обязательств (в том числе – с учетом изменения параметров индексации публичных нормативных обязательств и других объективно обусловленных факторов);

5) предложения ответственного исполнителя госпрограммы по оптимизации (перераспределению) расходов (при условии достижения планируемых целей и результатов) не должны приводить к сокращению «потолка» расходов, а влияние факторов, не включенных в единую методику пересчета действующих обязательств не должно приводить к увеличению «потолка» расходов (принцип «экономия не изымается, потери не компенсируются»);

б) решения Правительства Российской Федерации по увеличению «потолков» расходов на принимаемые расходные обязательства должны приниматься одновременно по всем государственным программам (в пределах общего объема расходов федерального бюджета), в том числе с возможным установлением требований к ответственным исполнителями госпрограмм по изысканию части необходимых средств внутри ранее установленного «потолка» расходов по соответствующей госпрограмме.

Законодательная база для установления и соблюдения этих условий уже создана Бюджетным кодексом, в котором закреплён принцип отдельного планирования бюджетных ассигнований на исполнение действующих и принимаемых расходных обязательств.

Однако на практике этот принцип соблюдается с существенными ограничениями и исключениями, в том числе, из-за отдельного планирования «текущих» и «инвестиционных» (в рамках ФЦП и «непрограммной» части Федеральной адресной инвестиционной программы) расходов, отсутствия четкой методики оценки объемов и структуры действующих расходных обязательств, сложившегося порядка принятия решений по новым расходным обязательствам, наличия стимулов и традиций для индивидуального (в рамках рассмотрения «несогласованных вопросов») согласования объемов бюджетных ассигнований.

Переход к «программным» бюджетам предъявляет более жесткие требования к организации бюджетного планирования, включая детализацию и соблюдение уже предусмотренных бюджетным законодательством принципов и процедур.

В 2013 – 2015 годах правовое и методическое регулирование установления и использования «потолков» расходов на реализацию государственных программ Российской Федерации целесообразно осуществлять в рамках порядка составления проекта федерального бюджета на очередной финансовый год и на плановый период, а также при регулировании разработки и реализации государственных программ Российской Федерации.

Прежде всего, с учетом сложившейся практики, предлагается установить требования по определению целевых индикаторов и «потолков» расходов на реализацию госпрограмм в 2-х вариантах – «базовом» и «дополнительном».

«Базовый» вариант в части «потолков» расходов должен соответствовать:

на очередной финансовый год и плановый период – бюджетным ассигнованиям на соответствующую «бюджетную трехлетку»;

за пределами «бюджетной трехлетки» - основным характеристикам федерального бюджета на период до 2020 года согласно долгосрочной бюджетной стратегии (либо иному прогнозу бюджетных параметров) исходя из доли условно-утвержденных (не распределенных между госпрограммами и непрограммными мероприятиями) расходов в общем объеме расходов федерального бюджета для 2016-2018 гг. на уровне не менее 5% от общего объема расходов, для последующих лет – не менее значения, рассчитываемого по формуле: $5\% + t \cdot 2,5\%$, где t – число лет после 2018 года.

Данный подход исходит из требований к минимальному размеру условно-утвержденных расходов для первого года планового периода на уровне 2,5%, для второго года – на уровне 5% от общего объема расходов федерального бюджета. Поскольку в рамках бюджетного цикла ежегодно будут приниматься решения о распределении 2,5% от общего объема расходов, в том числе – на исполнение «длящихся» расходных обязательств, в рамках среднесрочного бюджетного планирования должны быть предусмотрены соответствующие резервы.

В части целевых индикаторов «базовый» вариант госпрограммы должен обеспечивать достижение ключевых (приоритетных) целей и результатов социально-экономического развития и обеспечения национальной безопасности, в том числе и прежде всего – утвержденных указами Президента Российской Федерации.

В случае включения в «базовый» вариант расходов на реализацию мероприятий действующих федеральных целевых программ, когда сроки реализации этих мероприятий превышают сроки реализации соответствующих федеральных целевых программ, такие мероприятия по окончании срока реализации федеральных целевых программ предлагается включать в подпрограммы государственной программы без пролонгации срока реализации федеральной целевой программы или разработки новой федеральной целевой программы, за исключением государственных программ Российской Федерации «Развитие Северо-Кавказского федерального округа» и «Социально-экономическое развитие Дальнего Востока и Байкальского региона».

По решению Правительства Российской Федерации «дополнительный» вариант в части «потолков» расходов может предусматривать дополнительное обеспечение мероприятий, не влекущих формирование «длящихся» расходных обязательств.

Окончательное включение данных мероприятий в параметры финансового обеспечения госпрограмм будет определяться при составлении и утверждении проекта федерального бюджета на очередной финансовый год и на плановый период исходя из возможностей и ограничений федерального бюджета.

При этом «дополнительный» вариант госпрограммы должен обеспечивать более высокие, чем в «базовом» варианте, значения показателей и качественные характеристики достижения целей и результатов социально-экономического развития и обеспечения национальной безопасности.

В дальнейшем, с учетом накопленного практического опыта (в том числе на региональном и местном уровне), может быть рассмотрен вопрос о необходимости и целесообразности законодательного закрепления оправдавших себя формирования и использования «потолков» расходов на реализацию госпрограмм.

Такой подход к определению и применению «потолков» расходов на реализацию государственных программ создает все необходимые предпосылки для достижения планируемых целей и результатов государственной политики при сочетании последовательности применения и гибкости (адаптивности) ее инструментов и мероприятий, кардинальном повышении эффективности бюджетных расходов (прежде всего, за счет расширения возможностей для перераспределения ресурсов в пределах долгосрочных «потолков» расходов, а также распределения расходов на вновь принимаемые обязательства с учетом эффективности реализации госпрограмм, приоритетности и степени готовности «дополнительных» мероприятий и проектов), безусловном исполнении действующих расходных обязательств с возможностью их оптимизации и сохранении долгосрочной сбалансированности и устойчивости бюджетной системы Российской Федерации.

3.4. Реформирование бюджетного процесса в условиях перехода к «программным» бюджетам

Общей предпосылкой для модернизации регулирования и процедур составления, рассмотрения и исполнения бюджетов является принятие Федерального закона «О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации в части совершенствования бюджетного процесса» (далее – Законопроект), устанавливающего правовые основы для формирования, рассмотрения и исполнения федерального бюджета в «программном» формате.

Для перехода к формированию и исполнению бюджетов в «программном» формате необходимо:

- 1) изменение бюджетной классификации Российской Федерации, направленное на увязку расходов с целями и планируемыми результатами государственной политики в структуре госпрограмм;
- 2) изменение порядка составления проектов бюджетов;
- 3) определение и законодательное закрепление формата утверждения закона (решения) о бюджете, а также состава вносимых вместе с проектом бюджета материалов;
- 4) корректировка организации исполнения бюджетов.

Переход к программно-целевому методу бюджетного планирования требует корректировки бюджетной классификации.

При этом в целях обеспечения прозрачности и обоснованности бюджетных ассигнований в условиях формирования государственных (муниципальных) программ необходимо обеспечить проведение следующих изменений бюджетной классификации Российской Федерации:

формирование начиная с 2014 года в составе расходов бюджетов уникальных для каждого бюджета бюджетной системы Российской Федерации целевых статей расходов бюджетов исходя из структуры государственных (муниципальных) программ (госпрограмма – подпрограмма (ФЦП) – основное мероприятие (ВЦП)) при сохранении единого установленного количества знаков кода (для обеспечения единства системы бюджетного учета);

установление единых для бюджетов бюджетной системы Российской Федерации структуры и перечня групп, подгрупп и элементов видов

расходов, на основании видов бюджетных ассигнований, определенных Бюджетным кодексом.

установление единой структуры кода вида расходов, включающего группу, подгруппу, элемент.

При формировании целевых статей помимо их «программной» составляющей необходимо обеспечить механизм обособления дополнительных «аналитических» позиций, играющих важную роль в ходе планирования бюджетных ассигнований и проведения процедур государственного финансового контроля, в том числе:

бюджетных ассигнований на финансовое обеспечение выполнения функций государственных (муниципальных) органов (их центральных аппаратов и территориальных органов), органов управления государственных внебюджетных фондов, а также находящихся в их ведении государственных (муниципальных) учреждений;

объектов бюджетных инвестиций;

видов публичных нормативных обязательств, подлежащих исполнению за счет средств соответствующих бюджетов;

направлений бюджетных ассигнований непрограммной части (ассигнования, не включенные в государственные (муниципальные) программы) соответствующего бюджета, и т.п.

Следует отметить, что в ходе формировании проекта закона «О федеральном бюджете на 2013 год и на плановый период 2014 и 2015 годов» в Государственную Думу было представлено аналитическое распределение бюджетных ассигнований по государственным программам, детализированное до уровня подпрограмм (федеральных целевых программ) и основным мероприятиям (ведомственных целевых программ), которое в будущем составит основу для формирования «программной» классификации целевых статей классификации расходов федерального бюджета.

Для включения «программной» составляющей в структуру кода целевой статьи необходимо увеличить его разрядность с 7 до 9 разрядов (таблица 2).

Предлагаемая структура
кода целевой статьи классификации расходов федерального бюджета

Госпрограмма/ непрограммная часть		Подпрограмма госпрограммы (ФЦП)/ непрограммная часть		Основное мероприятие (ВЦП)		Мероприятие		
1	2	3	4	5	6	7	8	9
«Программные» позиции - акт Правительства РФ об утверждении государственной программы						«Аналитические» позиции		

Целевые статьи «непрограммных» бюджетов, в силу положений Законопроекта, будут формироваться в соответствии с расходными обязательствами, подлежащими исполнению за счет средств соответствующих бюджетов.

В связи с различиями в подходах к формированию государственных (муниципальных) программ на федеральном, региональном и местном уровнях, а также наличием возможности формирования бюджета в «традиционном» формате, предполагается закрепить за финансовыми органами соответствующего публично-правового образования право самостоятельного установления структуры кода целевой статьи расходов.

С 2014 года перечень и структуру единых для бюджетов бюджетной системы Российской Федерации видов расходов (групп, подгрупп и элементов) предполагается утвердить Бюджетным кодексом, предоставив в переходный период Минфину России право установления элементов видов расходов (как это имеет место в настоящее время в отношении подстатей классификации операций сектора государственного управления), что позволит при необходимости обеспечить оперативное внесение изменений в их перечень без внесения изменения в положения Кодекса.

Утверждение в рамках ведомственной структуры расходов бюджета ассигнований в разрезе групп (подгрупп) видов расходов в совокупности с предлагаемой законопроектом нормой о дальнейшей их детализации в бюджетной росписи на уровне элемента (подгруппы и элемента) вида расходов позволит расширить самостоятельность главных распорядителей бюджетных средств при планировании и использовании бюджетных

ассигнований, а также значительно сократить количество изменений, вносимых в течение финансового года в закон (решение) о соответствующем бюджете.

Необходимо отметить, что переход к новым видам расходов на федеральном уровне начался с бюджетного цикла 2012 – 2014 годов. При этом уже в 2012 году в 46 субъектах Российской Федерации в составе законов (решений) о соответствующих бюджетах (о бюджетах субъектов Российской Федерации и о бюджетах территориальных государственных внебюджетных фондов) утверждены виды расходов, аналогичные применяемым на федеральном уровне.

Предлагаемые изменения также повлекут за собой необходимость корректировки отдельных позиций классификации операций сектора государственного управления.

Кроме того, в целях обеспечения единообразного применения органами государственной власти субъектов Российской Федерации и органами местного самоуправления вновь введенных показателей классификации расходов бюджетов при формировании проектов законов (решений) о бюджетах на 2014 год (2014 год и плановый период 2015 и 2016 годов) Минфином России предполагается выпуск соответствующих Указаний о порядке их применения, а также, при необходимости, методических рекомендаций.

Важнейшей задачей при внесении изменений в бюджетную классификацию является обеспечение преемственности и сопоставимости её показателей. Для ее решения необходимо сформировать переходные таблицы по аналитическому распределению бюджетных ассигнований соответствующего бюджета по государственным (муниципальным) программам в сопоставлении с действующими в настоящее время кодами бюджетной классификации.

Наряду с изменениями бюджетной классификации, реализация положений Законопроекта потребует корректировки нормативных правовых актов Правительства Российской Федерации, регулирующих порядок составления проекта федерального бюджета.

При переходе к формированию федерального бюджета на основе государственных программ возникает необходимость изменения состава информации, включаемой в обоснования бюджетных ассигнований, представляемые главными распорядителями средств федерального бюджета одновременно с реестрами расходных обязательств.

Ранее в обоснования бюджетных ассигнований включались сведения о непосредственных и конечных результатах по отдельным направлениям деятельности главных распорядителей средств федерального бюджета. С переходом к «программному» бюджету указанная информация будет содержаться в государственных программах. В связи с этим планируется переориентировать обоснования бюджетных ассигнований на описание факторов, влияющих на изменение объемов бюджетных ассигнований.

В отношении планирования бюджетных ассигнований на закупки товаров, работ, услуг в 2013 году потребуется перейти к использованию инструментов, формирование которых проходило на предыдущих этапах реформирования сферы управления общественными финансами (реестр контрактов, учет принимаемых обязательств, реестр расходных обязательств, перечень расходных полномочий).

Сведения о государственных (муниципальных) контрактах станут основанием для расчета объема ассигнований на их оплату.

Бюджетные ассигнования на исполнение принимаемых обязательств по государственным (муниципальным) контрактам должны обосновываться сведениями об объектах закупок, что потребует включения в состав обоснования бюджетных ассигнований, формируемых главными распорядителями бюджетных средств сводные показатели проектов планов закупок.

Принятие новых расходных обязательств будет осуществляется преимущественно из состава заблаговременно проработанных мероприятий «дополнительного» варианта госпрограмм на основе анализа эффективности государственных программ, их вклада в достижение целей и результатов государственной политики.

При этом необходимо усиление роли Правительственной комиссии по бюджетным проектировкам на очередной финансовый год и плановый период (далее – Бюджетная комиссия) при принятии решений по уточнению действующих и принятию новых расходных обязательств, включая уточнение «потолков» по государственным программам. В связи с усложнением взаимодействия участников процесса бюджетного планирования указанные решения и уточнения целесообразно прорабатывать и принимать еще на этапе определения предельных объемов бюджетных ассигнований с урегулированием всех разногласий в отношении «потолков» расходов по госпрограммам Бюджетной комиссией.

Предельные объемы бюджетных ассигнований федерального бюджета, сформированные по государственным программам и одобренные Бюджетной комиссией и Правительством Российской Федерации, будут доводиться Минфином России до ответственных исполнителей государственных программ (с поэтапным расширением полномочий ответственного исполнителя по перераспределению бюджетных ассигнований внутри государственной программы).

Ответственные исполнители государственных программ организуют распределение предельных объемов бюджетных ассигнований на реализацию государственных программ по подпрограммам (федеральным целевым программам), основным мероприятиям (ведомственным целевым программам), согласование указанного распределения в установленном порядке с соисполнителями и участниками соответствующих госпрограмм (в том числе их согласование в части федеральных целевых программ и непрограммной части Федеральной адресной инвестиционной программы с Минэкономразвития России, в части расходов на гособоронзаказ – с Военно-промышленной комиссией Правительства Российской Федерации) и его представление в Минфин России.

При этом предполагается, что возникшие в процессе распределения предельных объемов бюджетных ассигнований разногласия между ответственным исполнителем, соисполнителями и участниками, могут выноситься для рассмотрения и принятия решений на заседание рабочей группы (подкомиссии) Бюджетной комиссии с дальнейшим утверждением указанных решений Бюджетной комиссией.

Предлагается ввести требование о представлении с проектом федерального закона о федеральном бюджете паспортов государственных программ Российской Федерации, содержащих сведения о составе государственной программы, целях, задачах и показателях (целевых индикаторах), этапах и сроках реализации государственной программы, объемах бюджетных ассигнований.

Одновременно с годовым отчетом об исполнении федерального бюджета в Государственную Думу предлагается представлять сводный годовой доклад о ходе реализации и об оценке эффективности государственных программ Российской Федерации. Указанный доклад будет содержать сведения об основных результатах реализации всех государственных программ за отчетный период, сведения о степени

соответствия установленных и достигнутых целевых индикаторов и показателей государственных программ за отчетный год, сведения о выполнении расходных обязательств Российской Федерации, информацию о кассовых расходах федерального бюджета на реализацию государственных программ, оценку деятельности ответственных исполнителей в части, касающейся реализации государственных программ и при необходимости - предложения об изменении форм и методов управления реализацией государственной программы, о сокращении (увеличении) финансирования и (или) досрочном прекращении отдельных мероприятий или государственной программы в целом.

При этом Государственная Дума будет обладать полномочиями по перераспределению ассигнований между целевыми статьями и видами расходов, отражающими структуру государственных программ. В случае несогласия Государственной Думы с внесенным Правительством Российской Федерации распределением ассигнований и принятия поправок об их перераспределении, Правительство Российской Федерации будет обязано (в силу общего принципа приоритета закона) внести изменения в ранее утвержденные программы. В настоящее время такой механизм, в частности, применяется в отношении федеральных целевых программ.

Поскольку государственные программы носят долгосрочный (до 2020 г.) характер, потребуется их ежегодная корректировка с учетом решений, принятых Государственной Думой при рассмотрении и утверждении федерального бюджета на очередной финансовый год и плановый период.

Государственная Дума при рассмотрении проекта федерального закона о федеральном бюджете на очередной финансовый год и плановый период во втором чтении будет иметь возможность дополнительного рассмотрения распределения бюджетных ассигнований в разрезе разделов, подразделов классификации расходов бюджетов.

Таким образом, будут расширены возможности по парламентскому и общественному обсуждению целей государственной политики и рассмотрению результатов использования бюджетных средств с существенным повышением ответственности Правительства Российской Федерации за их достижение, ростом прозрачности и подотчетности бюджета. Такой подход в полной мере соответствует лучшей международной практике.

Исполнение федерального бюджета в «программном формате» также потребует оптимизации работы по подготовке нормативных правовых актов, необходимых для реализации федерального закона о федеральном бюджете на очередной финансовый год и плановый период.

В целях создания правовых оснований для утверждения нормативных правовых актов, ограниченных не сроками их действия, а отсутствием необходимых для их реализации бюджетных ассигнований в федеральном законе о федеральном бюджете на очередной финансовый год и плановый период, указанные акты должны быть долгосрочными.

Исполнение бюджета в «программном» формате требует реформирования механизмов ведения сводной бюджетной росписи, в том числе:

корректировки перечня оснований для внесения изменений в сводную бюджетную роспись без внесения изменений в закон (решение) о бюджете для обеспечения возможности перераспределения средств между направлениями реализации государственных (муниципальных) программ и лишь в исключительных случаях – между государственными программами;

обеспечение права главного распорядителя бюджетных средств детализировать утвержденные сводной бюджетной росписью показатели не только по кодам классификации сектора государственного управления, но и по кодам элементов (подгрупп и элементов) видов расходов.

После завершения в 2013-2015 годах формирования нормативно-методической базы и отработки практики составления, утверждения и исполнения «программных» бюджетов будет проанализирована целесообразность и возможность дальнейшего удлинения горизонта бюджетного планирования с соответствующим уточнением сроков составления и рассмотрения проектов бюджетов.

В целом переход к среднесрочному «программному» бюджету (среднесрочному бюджетированию, ориентированного на результаты) позволит увязать формирование бюджетов с целями и результатами государственной политики, повысить ответственность и одновременно самостоятельность главных распорядителей бюджетных средств, обеспечить, более активную роль законодательных органов и гражданского общества в определении приоритетов и пропорций расходов бюджетов бюджетной системы Российской Федерации и, в конечном счете, – повысить эффективность бюджетных расходов.

3.5. Развитие системы государственного и муниципального финансового контроля

Важнейшей новацией проекта федерального закона о внесении изменений в Бюджетный кодекс и Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях в части регулирования государственного и муниципального финансового контроля стало определение сферы государственного (муниципального) финансового контроля.

Вводится новый принцип разграничения сферы контроля за организацией и исполнением бюджетного процесса, управлением имуществом, находящимся в государственной (муниципальной) собственности. Предполагается разделение данной сферы контроля на контрольно-ревизионную деятельность уполномоченных органов контроля и иные виды контроля, осуществляемые законодательными (представительными) органами, Счетной палатой Российской Федерации и контрольно-счетными органами в ходе проведения экспертно-аналитических мероприятий, высшими органами исполнительной власти (местными администрациями), контрольными органами Президента Российской Федерации.

Контрольно-ревизионная деятельность осуществляется в отношении операций объекта контроля, законодательно регламентированных в виде четко установленных требований (правил), с обязательным применением мер ответственности и (или) мер принуждения в случаях невыполнения данных требований (правил). Остальные виды контроля не предполагают выполнение всей совокупности или отдельных процедур контрольно-ревизионной деятельности либо направлены на выполнение особых целей и задач.

В соответствии с данным принципом государственный (муниципальный) финансовый контроль определен как контрольно-ревизионная деятельность в сфере бюджетных правоотношений, направленная на обеспечение соблюдения бюджетного законодательства участниками бюджетного процесса, а также юридическими лицами, созданными на базе государственного (муниципального) имущества (бюджетные и автономные учреждения, унитарные предприятия,

государственные корпорации), с применением административной ответственности и (или) бюджетных мер принуждения в случае выявления бюджетных правонарушений.

Другие юридические лица могут быть объектами контроля только в процессе проверки участников бюджетного процесса, предоставивших бюджетные средства, и их проверка ограничивается проверкой соблюдения условий соответствующих договоров (соглашений) о получении и использовании этих средств.

Полномочиями по осуществлению государственного (муниципального) финансового контроля наделены органы внешнего государственного (муниципального) финансового контроля (Счетная палата Российской Федерации и контрольно-счетные органы) и органы внутреннего государственного (муниципального) финансового контроля (Федеральная служба финансово-бюджетного надзора, Федеральное казначейство, органы финансового контроля, являющиеся органами (должностными лицами) исполнительной власти субъектов Российской Федерации (местных администраций)).

Законодательное закрепление методов государственного (муниципального) финансового контроля (проверка, ревизия, обследование, санкционирование), закрытого перечня объектов контроля и перечня нарушений бюджетного законодательства, за каждое из которых предусматривается ответственность, позволит четко определить обязанности и права должностных лиц, осуществляющих контроль законности исполнения бюджета.

В рамках осуществления полномочий по внутреннему государственному финансовому контролю, направленному на предупреждение и недопущение нарушений бюджетного законодательства Российской Федерации в части учета бюджетных обязательств и оплаты денежных обязательств получателей средств бюджетов бюджетной системы Российской Федерации, Федеральным казначейством, финансовыми органами субъектов Российской Федерации или муниципальных образований проводится процедура санкционирования.

В целях совершенствования процедуры санкционирования предполагается переход к «электронному санкционированию».

При этом Федеральное казначейство, финансовые органы субъектов Российской Федерации или муниципальных образований получают

возможность осуществления внутреннего государственного финансового контроля, в том числе по проверке документов, подтверждающих возникновение у заказчика – получателя средств федерального бюджета денежных обязательств по государственным контрактам (договорам) на оказание услуг (выполнение работ) в автоматическом режиме.

К контролю законности исполнения бюджетов бюджетной системы Российской Федерации предполагается также отнести полномочия органов внутреннего государственного (муниципального) финансового контроля в сфере закупок для государственных (муниципальных) нужд.

За указанными органами предлагается закрепить полномочия по контролю за:

- соблюдением требований к обоснованию закупок при формировании планов закупок;

- нормированием в сфере закупок при планировании закупок;

- определением и обоснованием начальной (максимальной) цены контракта при формировании планов-графиков;

- применением заказчиком мер ответственности и совершения иных действий в случае нарушения поставщиком (подрядчиком, исполнителем) условий контракта;

- соответствием принятых товаров, выполненных работ (их результатов) и оказанных услуг условиям контракта;

- своевременностью, полнотой и достоверностью отражения в учете принятых товаров, выполненных работ (их результатов) и оказанных услуг;

- соответствием использования принятых по контракту товаров, выполненных работ (их результатов) и оказанных услуг обоснованию соответствующей закупки.

В настоящее время такой контроль в целом осуществляется в ходе проверок эффективности использования бюджетных средств. Однако, отсутствие четких требований к операциям закупочного цикла (за исключением требований по размещению заказа на поставки товаров, работ, услуг) и ответственности за их нарушение является причиной субъективизма и слабости контрольной деятельности органов внутреннего государственного (муниципального) финансового контроля.

В силу специфики контрольно-ревизионной деятельности органы внешнего и внутреннего государственного (муниципального) финансового контроля имеют схожие полномочия по государственному (муниципальному)

финансовому контролю, поэтому не представляется возможным на законодательном уровне четко их разделить. На практике это приводит к конфликту интересов, снижению эффективности контрольно-ревизионной деятельности, в ряде случаев дезорганизации финансово-хозяйственных процедур и операций.

В этой связи необходимо реализовать ряд мер по минимизации дублирования проверок (ревизий) в отношении одних и тех же предметов и объектов контроля того же проверяемого периода, организации взаимного сотрудничества контрольных органов в целях повышения эффективности государственного (муниципального) финансового контроля.

Предлагается внедрить риск-ориентированное планирование контрольной деятельности органов внутреннего государственного (муниципального) финансового контроля. В ходе такого планирования определяется приоритетность предметов и объектов контроля, направления использования бюджетных средств, по которым наиболее вероятно наличие существенных финансовых нарушений.

На этапе планирования проведения проверок и ревизий органы внутреннего государственного (муниципального) финансового контроля должны проводить комплексный анализ информации, связанной с недостатками и нарушениями в финансово-бюджетной сфере, который включает:

обследование систем внутреннего финансового контроля и аудита всех главных администраторов бюджетных средств;

анализ сведений о планировании и результатах контрольных мероприятий других уполномоченных органов (Счетная палата Российской Федерации, контрольно-счетные органы, в случае проведения контроля использования межбюджетных субсидий и субвенций органы финансового контроля, являющиеся органами (должностными лицами) исполнительной власти (местными администрациями), и предоставляющие указанные трансферты главные распорядители бюджетных средств, а также правоохранительные органы);

анализ представляемых органами Федерального казначейства (финансовыми органами) данных о закупках.

В этих целях необходимо обеспечить заключение необходимых межведомственных информационных соглашений, а также ускорить создание централизованной подсистемы по финансовому контролю в рамках

информационной системы «Электронный бюджет», позволяющей обеспечить интерактивный доступ уполномоченных должностных лиц органов контроля к такой информации.

В 2013 – 2015 годах предполагается выполнение следующих мероприятий по повышению эффективности государственного (муниципального) финансового контроля:

разработка и принятие нормативных правовых актов высших органов исполнительной власти (правовых актов муниципальных администраций), регулирующих порядок осуществления внутреннего государственного (муниципального) финансового контроля;

актуализация административных регламентов органов внутреннего государственного (муниципального) финансового контроля;

принятие нормативных правовых актов финансовых органов, регулирующих применение бюджетных мер принуждения;

принятие и актуализация единой методики по внутреннему государственному (муниципальному) финансовому контролю, содержащей стандарты финансового контроля по планированию, исполнению и документированию результатов контрольных мероприятий;

внедрение системы мониторинга и анализа качества контрольной деятельности органов внутреннего государственного (муниципального) финансового контроля на основе установленных количественных показателей эффективности;

принятие программы материального стимулирования федеральных государственных гражданских служащих и сотрудников территориальных органов Федеральной службы финансово-бюджетного надзора;

разработка единых программ обучения и переподготовки должностных лиц, осуществляющих контрольно-ревизионную деятельность.

Переход к программно-целевым методам организации бюджетного процесса требует усиления контроля за разработкой и выполнением государственных (муниципальных) программ, поскольку такой контроль должен происходить не только на стадии обсуждения проекта федерального закона, но и на всем их «жизненном цикле» – при разработке, поэтапной реализации, мониторинге, экспертизе, оценке результативности государственных (муниципальных) программ.

В процессе реализации государственных (муниципальных) программ органы внешнего государственного (муниципального) финансового контроля

обладают широкими полномочиями по анализу формирования и выполнения государственных (муниципальных) программ на всем их «жизненном цикле». При их формировании органы внешнего государственного (муниципального) финансового контроля вправе проводить экспертизу проектов программ, а в ходе реализации программ они осуществляют аудит эффективности, в том числе направленный на определение результативности государственных (муниципальных) программ и обоснованности объемов бюджетных средств, использованных на выполнение программных мероприятий.

Предполагается усиление роли органов внешнего государственного (муниципального) финансового контроля при осуществлении указанных полномочий, за счет создания механизма, при котором данные органы одновременно с заключением на отчет об исполнении бюджета ежегодно могли бы представлять заключения не менее чем по 1/3 государственных (муниципальных) программ, которые рассматриваются законодательными органами.

В свою очередь, органы внутреннего государственного (муниципального) финансового контроля будут обладать полномочиями по контролю за полнотой и достоверностью отчетности о реализации государственных (муниципальных) программ с применением мер ответственности в случаях представления заведомо неполной или недостоверной отчетности.

Такой жесткий контроль позволит в полной мере опереться на данные представленной отчетности при принятии управленческих решений, включающих решения о корректировке государственных (муниципальных) программ, оперативном принятии иных управленческих решений, а также получить объективную оценку результатов реализации и эффективности государственных (муниципальных) программ.

Наряду с установленными бюджетными полномочиями по контролю законодательные органы в процессе рассмотрения и утверждения бюджетов будут обладать полномочиями по проведению комплексного анализа государственных (муниципальных) программ с учетом представленных заключений Счетной палаты Российской Федерации, контрольно-счетных органов по результатам экспертизы проектов государственных (муниципальных) программ, аудита эффективности, полной и достоверной отчетности о реализации государственных (муниципальных) программ.

Развитие систем внутреннего финансового контроля и внутреннего финансового аудита каждым главным администратором бюджетных средств должно привести к выделению функции внутреннего аудита, осуществляемого на основе организационной и функциональной независимости в целях оценки надежности внутреннего контроля и подготовки рекомендаций по повышению его эффективности, подтверждения полноты и достоверности бюджетной (бухгалтерской) и иной финансовой отчетности, подготовки и направления руководителю рекомендаций по повышению эффективности деятельности органа государственной власти (местной администрации) или государственного (муниципального) учреждения (см. также раздел 6.1).

Определяющим фактором, обеспечивающим эффективность функции внутреннего аудита, является независимость внутреннего аудита на всех его этапах (планирование, исполнение, документирование, отчетность, внутренний контроль качества внутреннего аудита).

В этих целях предполагается наделение органов внутреннего государственного (муниципального) финансового контроля особыми полномочиями по организации проведения внутреннего аудита с делегированием уполномоченным должностным лицам указанных органов прав по утверждению планов внутреннего аудита, актов о результатах аудиторских проверок, рекомендаций и отчетов, а также организации внутреннего контроля качества внутреннего аудита.

4. Упорядочение структуры управления финансовыми ресурсами публично-правовых образований

В рамках настоящей Программы под упорядочением структуры управления финансовыми ресурсами публично-правовых образований понимается:

определение перспектив развития структуры сектора государственного управления, формирующей состав и полномочия субъектов управления общественными финансами;

развитие методологии формирования и использования расходных обязательств как основного финансового ресурса публично-правовых образований;

включение в единую систему управления всех финансовых и непосредственно связанных с ними нефинансовых ресурсов публично-правовых образований, которые могут и должны быть направлены на достижение целей государственной (муниципальной) политики.

4.1. Развитие структуры сектора государственного управления

Субъектами управления финансовыми ресурсами публично-правовых образований являются институциональные единицы сектора государственного управления, которые от своего имени владеют активами, принимают и исполняют обязательства, осуществляют экономическую деятельность, взаимодействуют в рамках гражданского оборота с другими институциональными единицами.

Важнейшим мероприятием, проводимым в рамках развития структуры сектора государственного управления, является законодательное урегулирование вопроса об отнесении институциональных единиц к определенным секторам экономики.

В частности, организации, созданные публично-правовыми образованиями и получающие финансовые средства из бюджетов публично-правовых образований, в том числе в форме субсидий, могут быть отнесены к различным секторам экономики, как к сектору государственного управления, так и к государственному сектору, включающему в себя сектор государственного управления.

Учитывая важность обеспечения граждан и организаций, а также международного сообщества полной информацией о состоянии общественных финансов Российской Федерации, определение и утверждение институционального охвата сектора государственного управления Российской Федерации является ступенью к формированию консолидированной финансовой отчетности Российской Федерации на основе признанных международных стандартов.

Результаты анализа деятельности институциональных единиц свидетельствуют о целесообразности отнесения к единицам сектора государственного управления Российской Федерации следующих единиц:

публично-правовых образований (Российская Федерация, субъекты Российской Федерации, муниципальные образования), составной частью

которых являются государственные органы (органы государственной власти), органы местного самоуправления, органы управления государственными внебюджетными фондами, органы управления территориальными государственными внебюджетными фондами, а также казенные учреждения;

бюджетных и автономных учреждений;

ряда государственных корпораций,

а также иных институциональных единиц Российской Федерации.

В 2013 – 2015 годах необходимо на нормативно-правовом уровне определить институциональный охват сектора государственного управления Российской Федерации, комплексно рассмотрев в соответствии с международными критериями существующие организационно-правовые формы юридических лиц, включая государственные внебюджетные фонды, государственные академии наук, государственные корпорации, государственные компании, имеющие специфические функции и особый правовой статус.

Согласно статье 124 Гражданского кодекса Российской Федерации публично-правовые образования, участвуя в гражданско-правовых отношениях, в качестве субъектов гражданского права пользуются правами юридического лица. Учитывая особый правовой статус публично-правовых образований (например, невозможность применения к ним правил о порядке создания, реорганизации и ликвидации юридических лиц, а также об их банкротстве), их можно рассматривать в качестве юридических лиц публичного права. Публично-правовые образования реализуют свою правоспособность через органы государственной власти или органы местного самоуправления, в рамках их компетенции, установленной актами, определяющими статус этих органов.

Участие органов публичной власти в гражданско-правовых отношениях основано не только на гражданском праве, но и на административном или ином властном подчинении одной стороны другой (на административном, налоговом, бюджетном праве).

Так, специальный правовой режим устанавливается применительно к осуществлению функций, при исполнении которых публичным правом налагаются ограничения, например, по распоряжению государственным (муниципальным) имуществом, размещению заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных (муниципальных)

нужд, исполнению судебных актов по обращению взыскания на средства бюджетов бюджетной системы Российской Федерации и т.д.

Казенное учреждение – единственное юридическое лицо, действующее не от собственного имени, а от имени публично-правового образования. При этом по обязательствам таких учреждений субсидиарную ответственность несет публично-правовое образование, создавшее данные учреждения. Поскольку казенное учреждение не является полноценной институциональной единицей, все его действия должны контролироваться собственником.

Бюджетные, автономные учреждения и государственные корпорации в гражданских правоотношениях действуют от собственного имени, без субсидиарной ответственности публично-правового образования по их обязательствам.

Соответственно, бюджетные и автономные учреждения, государственные корпорации, а также государственные (муниципальные) унитарные предприятия не являются и не могут являться участниками бюджетного процесса – получателями бюджетных средств, а также государственными (муниципальными) заказчиками.

Иной подход означал бы отказ от фундаментальных основ гражданского и бюджетного законодательства, согласно которым от имени публично-правового образования могут принимать обязательства (заключать государственные (муниципальные) контракты) только органы государственной власти (органы местного самоуправления) и казенные учреждения.

Следует также признать, что термин «получатель бюджетных средств» с лингвистической точки зрения является неудачным, допуская его трактовку в качестве обозначения, с одной стороны, органов власти и казенных учреждений (фактически – «подразделений» публично-правовых образований), с другой стороны - юридических и физических лиц, которым перечисляются средства из бюджета. В связи с этим может быть рассмотрен вопрос о целесообразности его системной замены в правовых актах на термин «распорядитель бюджетных средств». В настоящее время понятие «распорядитель бюджетных средств» не несет самостоятельного правового содержания, поскольку используется исключительно для обозначения органа власти (организации), которым передана часть полномочий главного распорядителя бюджетных средств.

Таким образом, термины бюджетного законодательства «главный распорядитель бюджетных средств» и «распорядитель бюджетных средств» в целом будут точнее отражать сущность обозначаемых ими понятий.

При этом в настоящее время продолжают действовать временные (переходные) законодательные нормы, не соответствующие этим принципам и препятствующие формированию единой системы управления государственными (муниципальными) финансами. В частности, в связи с этим предстоит уточнить правовые нормы в отношении учреждений, осуществляющих полномочия главного распорядителя бюджетных средств.

В отношении отдельных учреждений, созданных при Правительстве Российской Федерации, как правило, в сферах науки, образования, культуры и здравоохранения (Аппарат общественной палаты Российской Федерации, Фонд содействия развитию малых форм предприятий в научно-технической сфере, Национальный исследовательский университет «Высшая школа экономики», Российская школа частного права (институт), Российская академия народного хозяйства и госслужбы при Президенте Российской Федерации, Исследовательский центр частного права при Президенте Российской Федерации, Санкт-Петербургский государственный университет, Финансовый университет при Правительстве Российской Федерации, Московский государственный университет им. М.В. Ломоносова, Аналитический центр при Правительстве Российской Федерации, Российский государственный военный историко-культурный центр при Правительстве Российской Федерации, Российская академия живописи, ваяния и зодчества Ильи Глазунова, Российский гуманитарный научный фонд, Государственный фонд кинофильмов Российской Федерации, Российский фонд фундаментальных исследований, Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации, Национальный исследовательский центр Курчатовский институт, Российский институт стратегических исследований, Государственный академический Большой театр России, Президентская библиотека им. Б.Н. Ельцина, Российская государственная библиотека, Российская национальная библиотека) функции и полномочия учредителя осуществляются Правительством Российской Федерации.

Финансовое обеспечение деятельности федеральных учреждений, созданных при Правительстве Российской Федерации, осуществляется либо самим учреждением, на основании Закона № 83-ФЗ «О внесении изменений в

отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием правового положения государственных (муниципальных) учреждений», если данное учреждение осуществляет полномочия главного распорядителя средств федерального бюджета по предоставлению в установленном порядке себе как получателю средств федерального бюджета субсидий из федерального бюджета, либо федеральным органом исполнительной власти, согласно установленным полномочиям, в том числе Управлением делами Президента Российской Федерации.

Иные функции и полномочия учредителя, установленные федеральными законами и нормативными правовыми актами Президента Российской Федерации или Правительства Российской Федерации, осуществляются другими федеральными органами исполнительной власти, осуществляющими функции и полномочия по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию в установленной сфере деятельности, либо самостоятельно учреждениями.

Таким образом, установление отдельного правового регулирования деятельности федеральных бюджетных и автономных учреждений, созданных при Правительстве Российской Федерации, не позволяющего осуществлять все полномочия публично-правового образования – учредителя указанных учреждений одним органом исполнительной власти, в том числе контроль со стороны учредителя, способствует созданию негативных финансово-экономических последствий и размыванию ответственности за результаты проводимой политики в соответствующих сферах деятельности.

В целях устранения правовой неопределенности и повышения эффективности управления государственной собственностью предлагается осуществить поэтапную передачу федеральных бюджетных и автономных учреждений, созданных при Правительстве Российской Федерации, в ведение соответствующих федеральных органов исполнительной власти, осуществляющих функции и полномочия по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию в установленной сфере деятельности, исходя из отраслевой принадлежности данных учреждений.

Также не до конца урегулирован вопрос об осуществлении полномочий учредителя государственных учреждений субъектов Российской Федерации (муниципальных учреждений).

Согласно положениям законодательных актов Российской Федерации:

учредителем (собственником) федеральных государственных учреждений является Российская Федерация;

учредителем (собственником) государственных учреждений субъекта Российской Федерации является субъект Российской Федерации;

учредителем (собственником) муниципальных учреждений является муниципальное образование.

При этом полномочия учредителя в отношении государственного учреждения, созданного Российской Федерацией или субъектом Российской Федерации, муниципального учреждения, созданного муниципальным образованием, осуществляются соответственно уполномоченным федеральным органом исполнительной власти, органом исполнительной власти субъекта Российской Федерации, органом местного самоуправления.

На основании положений Закона № 7-ФЗ, полномочия учредителя, в случаях, установленных федеральными законами, нормативными правовыми актами Президента Российской Федерации или Правительства Российской Федерации, могут осуществляться несколькими органами только в отношении федеральных учреждений. В отношении учреждений субъекта Российской Федерации и муниципальных учреждений исключений из указанной нормы для осуществления полномочий учредителя данных учреждений несколькими органами не предусмотрено.

В целях устранения правовой неопределенности в части осуществления мероприятий в отношении бюджетных и автономных учреждений, созданных субъектом Российской Федерации или муниципальным учреждением, необходимо внести поправки Закон № 7-ФЗ и Федеральный закон от 3 ноября 2006 г. № 174-ФЗ, предусматривающих возможность осуществления в случаях, установленных законом субъекта Российской Федерации, иными нормативными правовыми актами субъекта Российской Федерации, муниципальными правовыми актами полномочия учредителя бюджетных и автономных учреждений не одним органом государственной власти субъекта Российской Федерации или органом местного самоуправления, в том числе – с привлечением организаций, выполняющих на контрактной основе агентские функции.

Кроме того, необходимо урегулировать на постоянной основе механизм осуществления капитальных вложений в объекты государственной (муниципальной) собственности в форме капитальных вложений в основные

средства бюджетных и автономных учреждений, а также государственных (муниципальных) унитарных предприятий.

Основной формой таких капитальных вложений должны быть субсидии бюджетным (автономным) учреждениям и взносы в уставные капиталы государственных (муниципальных) унитарных предприятий.

В то же время бюджетное законодательство должно также предусматривать возможность передачи этим учреждениям и предприятиям на безвозмездной основе на основании соглашений (договоров) полномочий государственного заказчика по заключению и исполнению от имени Российской Федерации в лице соответствующего органа государственных контрактов.

В этом случае операции по осуществлению бюджетных инвестиций будут осуществляться в рамках исполнения бюджета в порядке, установленном для получателей бюджетных средств:

на лицевом счете получателя бюджетных средств, открытом в территориальном органе Федерального казначейства, финансовом органе органу-учредителю как получателю бюджетных средств;

на основании государственных (муниципальных) контрактов, заключенных от имени публично-правовых образований в лице органов-учредителей.

При осуществлении указанных полномочий бюджетные (автономные) учреждения и государственные (муниципальные) унитарные предприятия не становятся ни получателями бюджетных средств, ни государственными (муниципальными) заказчиками.

После обобщения применения данной практики будет рассмотрен вопрос о возможности и целесообразности ее распространения на другие виды закупок и (или) юридических лиц.

Остается нерешенным принципиальный вопрос о целесообразности сохранения организационно-правой формы «государственная корпорация».

Одной из главных особенностей правового статуса государственных корпораций является то обстоятельство, что каждая государственная корпорация создается на основании специального федерального закона. Таким образом, правовое регулирование государственных корпораций осуществляется на индивидуальной основе, отсутствуют общие механизмы контроля со стороны учредителя (Российской Федерации) за выполнением государственными корпорациями возложенных на них функций.

Контроль за деятельностью государственных корпораций осуществляется Правительством Российской Федерации путем ежегодного представления государственной корпорацией годового отчета, аудиторского заключения по ведению бухгалтерского учета и финансовой (бухгалтерской) отчетности, а также заключения ревизионной комиссии по результатам проверки финансовой (бухгалтерской) отчетности и иных документов государственной корпорации.

При этом федеральными законами, на основании которых создаются государственные корпорации, не предусматривается осуществление в отношении государственных корпораций государственного финансового контроля ни со стороны Счетной палаты Российской Федерации, ни со стороны Федеральной службы финансово-бюджетного надзора, что ограничивает возможность обеспечения контроля за целевым использованием средств, предоставленных из федерального бюджета, препятствует оценке результатов деятельности государственных корпораций и ставит под угрозу сохранность передаваемого им имущества.

Кроме того, в федеральных законах, предусматривающих создание государственных корпораций, не установлены возможные санкции за невыполнение уставных целей деятельности государственных корпораций.

В целом, функции государственных корпораций должны выполняться либо федеральными органами исполнительной власти (в том числе – с привлечением организаций, выполняющих на контрактной основе агентские функции) либо акционерными обществами со стопроцентным участием Российской Федерации в их капитале. В связи с этим необходимо определить сроки и порядок реорганизации каждой государственной корпорации.

Требуют решения проблемы функционирования государственных (муниципальных) унитарных предприятий.

В соответствии с действующим законодательством государственное (муниципальное) унитарное предприятие создается для производства определенной продукции, выполнения определенного вида работ или оказания услуг. Такая потребность может возникать у публично-правового образования при отсутствии или ограниченности соответствующих предложений на рынках.

На основании положений Гражданского кодекса унитарное предприятие владеет, пользуется и распоряжается государственным

(муниципальным) имуществом, принадлежащем ему на праве оперативного управления или на праве хозяйственного ведения.

Однако в настоящее время деятельность большей части существующих унитарных предприятий не связана или косвенно связана с работой по указанным направлениям.

В целях повышения эффективности управления государственной (муниципальной) собственностью и общественными финансами, государственные и муниципальные унитарные предприятия, деятельность которых не соответствует функциям соответствующего органа государственной власти (органа местного самоуправления), должны быть реорганизованы или ликвидированы.

Государственные или муниципальные унитарные предприятия могут быть преобразованы в другие виды юридических лиц, в том числе хозяйственные общества с 100% или иным решающим участием публично-правовых образований в их имуществе либо в государственное (муниципальное) учреждение, в автономную некоммерческую организацию.

Вместе с тем принятие решений о преобразовании унитарных предприятий требует выработки критериев принятия решений о сохранении, преобразовании, акционировании или ликвидации унитарных предприятий.

4.2. Управление доходами публично-правовых образований

Политика в области формирования и администрирования доходов бюджетов является существенным элементом повышения эффективности использования финансовых ресурсов публично-правовых образований, в том числе – при реализации государственных программ.

При использовании для этих целей налоговых инструментов основное внимание необходимо уделить:

их количественной оценке, включая объем доходов, направляемых на те или иные программы, выпадающие доходы от применения различных налоговых льгот и освобождений, пониженных или повышенных налоговых ставок, иных налоговых преференций, имеющих стимулирующий характер и направленных на решение определенных задач, но не являющихся основными элементами налогов;

оценке эффективности их применения – достижения целей и задач, для решения которых были установлены те или иные налоговые преференции, а также соотнесение полученных результатов и ресурсов, затраченных на их достижение в виде недополученных доходов бюджетной системы.

В настоящее время система такой оценки только формируется, что не позволяет достигнуть не только эффективности мер налогового стимулирования, но и обеспечить эффективное использование общественных финансов, их направление (в том числе в виде доходов, недополученных от предоставления налоговых льгот) на решение поставленных задач.

Отсутствие практики использования комплексной системы подготовки, реализации и оценки решений по изменению законодательства Российской Федерации о налогах и сборах с точки зрения их влияния на условия и эффективность реализации государственных программ Российской Федерации, приводит к принятию неэффективных решений, частым и зачастую необоснованным корректировкам законодательства о налогах и сборах.

Это, в свою очередь, обуславливает снижение степени определенности, ухудшение институциональных условий бизнес-планирования и возможностей осуществления предпринимательской деятельности, особенно в отношении инвестиционных проектов долгосрочного характера.

В частности, налоговые льготы, предоставляемые для реализации инвестиционных проектов, в настоящее время не учитываются при оценке бюджетных расходов инвестиционного характера, а объем налоговых льгот не принимается во внимание при планировании и оценке эффективности бюджетных расходов связанных с отдельными секторами экономики (далее – налоговые расходы). Вместе с тем, они оказывают существенное влияние на показатели сбалансированности бюджетов, уменьшая возможности по финансированию прочих обязательств, и по аналогии с бюджетными расходами, должны подлежать оценке в качестве «налоговых расходов» на предмет своей эффективности, должны иметь срочный характер в зависимости от степени важности и сроков решения поставленных задач.

Необходимо создать систему учета «налоговых расходов» при бюджетном планировании и оценке эффективности бюджетных расходов.

Хотя на «налоговые расходы», безусловно, не должны распространяться все требования, предъявляемые к планированию и осуществлению бюджетных расходов, принятие решений о «налоговых

расходах» должно основываться на общих процедурах оценки их необходимости и эффективности, в том числе (в случае поддержки инвестиционных проектов) - на рассмотрении типовой финансовой модели инвестиционного проекта, его экономической эффективности, влияния на конкурентные условия ведения бизнеса, объемы привлекаемых внебюджетных инвестиций и устойчивость к макроэкономическим рискам.

В свою очередь, при оказании финансовой поддержки секторам экономики за счет средств бюджетов, «налоговые расходы» также должны учитываться при определении суммарного объема такой государственной поддержки.

С учетом этого представляется необходимым реализовать в рамках Программы следующие меры, позволяющие обеспечить полноценную интеграцию налоговой политики (в части предоставления налоговых льгот) с общими направлениями повышения эффективности использования бюджетных средств.

1. Необходимо привести в соответствие порядок формирования и состав бюджетной отчетности, статистической и налоговой отчетности, обеспечив их сопоставимость в отраслевом и территориальном аспектах.

2. Следует обеспечить периодическое обновление и актуализацию перечня налоговых льгот по результатам анализа практики их применения и администрирования.

Продление действующих и особенно введение новых налоговых льгот следует производить на условиях:

а) предварительного анализа влияния результата от предоставляемых налоговых льгот на финансово-экономическое состояние субъекта предпринимательской деятельности;

б) установления ограничения действия льготы во времени;

в) анализа фактической результативности и эффективности применения налоговых льгот по итогам каждого периода ее применения (в том числе в целях возможного принятия решений о дальнейшей их пролонгации).

3. Принять нормативные правовые акты, регламентирующие учет и анализ налоговых льгот в качестве «налоговых расходов» бюджетов.

4. Разработать методику оценки эффективности налоговых льгот, учитывающую наряду с выпадающими доходами бюджетной системы создание благоприятных условий для субъектов предпринимательской деятельности, а также результаты реализации ими полученных преимуществ.

5. Установить в качестве обязательного требования при формировании и реализации государственных программ Российской Федерации учет объемов предоставленных и предлагаемых к предоставлению налоговых льгот, рассматривая налоговые льготы в качестве «налоговых расходов» на реализацию соответствующих задач и мероприятий.

Кроме того, необходимо определить более четкий порядок урегулирования задолженности организаций по налогам и сборам, пени и штрафам, практика которого осуществляется, начиная с 1997 года путем принятия постановлений Правительства Российской Федерации на основании соответствующих статей о федеральном бюджете на соответствующий год и носят систематический, но не системный характер.

В связи с этим целесообразно предусмотреть в Бюджетном кодексе рамочную норму о возможности проведения реструктуризации задолженности по налогам, сборам, пеням и штрафам путем принятия Правительством Российской Федерации соответствующего нормативного правового акта, установив при этом четкие требования к порядку и условиям проведения такой реструктуризации.

Одновременно необходимо включить в Налоговый кодекс Российской Федерации корреспондирующие нормы о порядке администрирования налоговыми органами такой реструктурированной задолженности.

Необходимо также перейти от ежегодной индексация ставок по налогам, которая производится в соответствии с изменениями, вносимыми в Налоговый кодекс Российской Федерации к автоматической («формульной») индексации специфических налоговых ставок с учетом различных факторов.

Помимо вопросов, касающихся «налоговых расходов», крайне важными являются вопросы налогового администрирования доходов, в которых основная роль отводится Федеральной налоговой службе и ее территориальным органам.

Повышение качества налогового администрирования региональных и местных налогов в большой степени зависит от организации взаимодействия территориальных органов ФНС России и органов государственной и муниципальной власти.

Расширение полномочий субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления по обеспечению доходной части региональных и местных бюджетов возможно в рамках предоставления органам власти субъектов Российской Федерации и органам местного самоуправления прав

по выявлению объектов налогообложения и содействию в их регистрации, а также по участию в обеспечении погашения налогоплательщиками имеющейся задолженности по уплате налогов и сборов.

В целях повышения эффективности администрирования как налоговых, так и неналоговых доходов, в том числе доходов от оказания государственных и муниципальных услуг (госпошлины, иные платежи) необходимо:

сформировать нормативно-правовую базу, обеспечивающую ведение Реестра доходов федерального бюджета, а также реестров доходов иных бюджетов бюджетной системы Российской Федерации в которых должны быть определены главные администраторы (администраторы) доходов бюджетов бюджетной системы Российской Федерации, перечень администрируемых ими доходов, правовые основания их взимания, размеры платежей и т.п.

отменить платежи за оказание государственных и муниципальных услуг, предусмотренные федеральными законами, за исключением законодательства Российской Федерации о налогах и сборах, принимаемыми в соответствии с ними иными нормативными правовыми актами Российской Федерации, нормативными правовыми актами субъектов Российской Федерации, муниципальными правовыми актами;

разработать методику формирования уникального номера по каждому начислению, определить порядок учета авансовых платежей (в том числе госпошлин).

Необходимо также сформировать механизм зачисления в доход федерального бюджета поступлений прошлых лет, невостребованных плательщиками, учтенных органами Федерального казначейства как невыясненные поступления, подлежащие зачислению в федеральный бюджет.

В настоящее время на счетах органов Федерального казначейства учтены поступления прошлых лет как невыясненные поступления, подлежащие зачислению в федеральный бюджет, которые невозможно отнести к конкретным налогам, сборам или иным обязательным платежам. Данные поступления не были востребованы плательщиками и не уточнены администраторами доходов бюджета.

Необходимо определить механизм зачисления данных невыясненных поступлений, не востребованных плательщиками или неучтенных

администраторами доходов бюджетов в течение 3-5 лет, в доход федерального бюджета.

4.3. Управление расходными обязательствами публично-правовых образований

Формирование расходов бюджетов осуществляется в соответствии с расходными обязательствами публично-правовых образований, возникающих в результате:

принятия законодательных и иных нормативных правовых актов публично-правового образования при осуществлении органами исполнительной власти полномочий по предметам ведения публично-правового образования и (или) полномочий по предметам совместного ведения;

заключения публично-правовым образованием (от имени публично-правового образования) договоров (соглашений) при осуществлении органами исполнительной власти полномочий по предметам ведения публично-правового образования и (или) полномочий по предметам совместного ведения;

принятия законодательных и иных нормативных правовых актов публично-правового образования о предоставлении трансфертов другим бюджетам бюджетной системы.

Основными типами расходных обязательств являются расходные обязательства, обеспечивающие:

оказание государственных (муниципальных) услуг (выполнение работ), которое включает обеспечение выполнения функций казенных учреждений, предоставление субсидий бюджетным и автономным учреждениям;

социальное обеспечение населения, в том числе путем принятия публичных нормативных обязательств;

предоставление бюджетных инвестиций юридическим лицам, не являющимся государственными (муниципальными) учреждениями;

предоставление субсидий юридическим лицам (за исключением субсидий государственным (муниципальным) учреждениям), индивидуальным предпринимателям, физическим лицам - производителям товаров, работ, услуг;

предоставление межбюджетных трансфертов;

предоставление платежей, взносов, безвозмездных перечислений субъектам международного права;

обслуживание государственного (муниципального) долга;

исполнение судебных актов по искам к публично-правовому образованию.

Планирование бюджетных ассигнований осуществляется отдельно по бюджетным ассигнованиям на исполнение действующих расходных обязательств, обусловленных законами, нормативными правовыми актами (муниципальными правовыми актами), договорами и соглашениями, не предлагаемыми (не планируемыми) к изменению, и принимаемых расходных обязательств, обусловленных законами, нормативными правовыми актами, договорами и соглашениями, предлагаемыми (планируемыми) к принятию или изменению.

Государственные программы Российской Федерации, являясь инструментом реализации государственной политики, сами по себе не формируют расходных обязательств, а задают общие границы для их принятия и исполнения с учетом увязки расходных обязательств разных видов с целями и ожидаемыми результатами в определенной сфере деятельности.

В то же время при переходе к программному бюджету особенно важно четкое определение объема и структуры действующих расходных обязательств, поскольку они служат основой для формирования «потолка» для госпрограммы, позволяют планировать деятельность, обеспечивать результаты реализации государственной политики.

При этом в пределах бюджетных ассигнований на обеспечение действующих расходных обязательств возможно и необходимо проведение оптимизации, перераспределения бюджетных ассигнований в пользу более эффективных расходных обязательств. Одновременно это позволяет определить (при соблюдении «бюджетных правил») наличие ресурсов для обеспечения принимаемых расходных обязательств с учетом приоритетов государственной социально-экономической политики и уровня эффективности реализации соответствующих госпрограмм.

Расходные обязательства, основанием возникновения которых является «публичный контракт», составляют вид «контрактных» расходных обязательств. При этом, являясь расходным обязательством, любое «контрактное правоотношение» проходит все стадии бюджетного процесса

от составления бюджета до представления отчетности о его исполнении и осуществлении контроля за расходами бюджета. В этой связи контрактную систему Российской Федерации необходимо рассматривать как систему норм права, регламентирующих вопросы планирования, принятия, исполнения «контрактного» обязательства, а также мониторинга, отчетности о его исполнении и контроля.

Предметом нормативного правового регулирования «контрактных отношений» с участием публично-правового образования являются отношения, связанные:

- с заключением государственных контрактов (договоров) на поставки товаров, оказания услуг, выполнения работ для государственных (муниципальных) нужд;

- с предоставлением субсидий на оказание государственных услуг физическим или юридическим лицам;

- с размещением государственных (муниципальных) заказов на предоставление государственных (муниципальных) услуг в пользу третьих лиц;

- с предоставлением субсидий юридическим лицам (за исключением государственных учреждений), а также физическим лицам, в том числе индивидуальным предпринимателям – производителям товаров, работ, услуг;

- с осуществлением инвестиционной деятельности, в том числе предоставлением бюджетных инвестиций юридическим лицам, не являющимся государственными учреждениями и государственными (муниципальными) унитарными предприятиями;

- с предоставлением межбюджетных субсидий, иных межбюджетных трансфертов из бюджетов бюджетной системы Российской Федерации;

- с предоставлением на возмездной и возвратной основе средств из бюджетов бюджетной системы Российской Федерации, гарантий Российской Федерации, гарантий субъектов Российской Федерации, муниципальных гарантий, осуществлением заимствований и размещением средств бюджетов бюджетной системы Российской Федерации в депозиты, а также реструктуризацией долговых обязательств;

- с обеспечением деятельности, связанной с государственной (муниципальной) службой, военной службой и выполнением трудовых функций работниками.

Расчет объема бюджетных ассигнований на исполнение «контрактных» расходных обязательств требует создания новых методов расчета бюджетных ассигнований. В настоящее время объем таких ассигнований определяется доведенными в соответствии с законом (решением) о бюджете лимитами бюджетных обязательств, а в случаях, установленных Бюджетным кодексом – решениями о заключении договоров (соглашений) на срок, превышающий срок действия утвержденных лимитов бюджетных обязательств.

Вместе с тем, в соответствии с положениями Бюджетного кодекса лимиты бюджетных обязательств определяют право на принятие и (или) исполнение бюджетных обязательств в текущем финансовом году (текущем финансовом году и плановом периоде). То есть существующий подход к институту лимита бюджетных обязательств не определяет особенности принятия прав по новым расходным обязательствам на срок, превышающий срок действия соответствующих лимитов бюджетных обязательств.

В этой связи для развития бюджетного законодательства необходимо уточнение института лимита бюджетных обязательств в части определения объема прав на принятие новых расходных обязательств в рамках «контрактных отношений». По общему правилу срок заключения «публичных контрактов» будет соответствовать сроку принятия закона (решения) о бюджете, при этом сохранится порядок принятия «контрактных» расходных обязательств на более длительный срок в соответствии с решениями Правительства Российской Федерации, высших исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации, местных администраций муниципальных образований. В рамках долгосрочных «контрактных» расходных обязательств должна производиться разбивка лимитов бюджетных обязательств по годам исполнения «публичного контракта».

Приведенный подход позволит выделить «расчетные» бюджетные ассигнования, в рамках которых обеспечиваются все действующие расходные обязательства, и «прогнозные» бюджетные ассигнования, планируемые в соответствии с лимитами бюджетных обязательств.

В этой связи, первоочередной задачей становится упорядочение управления «контрактными» расходными обязательствами.

Закупки товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд, являясь одним из видов «контрактных отношений», обуславливают возникновение «контрактных» расходных обязательств на

основании государственных (муниципальных) контрактов. Объем расходов на закупки товаров, работ, услуг в общем объеме расходов на исполнение «контрактных» расходных обязательств составляет приблизительно 30 процентов, что предопределило начало реформирования сферы контрактных отношений именно с указанного вида публичного контракта.

Во-первых, требует решения вопрос учета действующих и принимаемых расходных обязательств по заключенным и планируемым к заключению государственным (муниципальным) контрактам при планировании и исполнении бюджета.

В отношении планирования бюджетных ассигнований на закупки товаров, работ, услуг потребуется в 2013 году перейти к использованию инструментов, формирование которых проходило на предыдущих этапах реформирования сферы управления общественными финансами (реестр контрактов, учет принимаемых обязательств, реестр расходных обязательств, перечень расходных полномочий).

Так, составление реестра расходных обязательств в отношении обязательств, возникающих на основании государственных (муниципальных) контрактов, уже в 2013 году должно корреспондироваться со сведениями реестра контрактов, а в 2014 году включение обязательства в реестр расходных обязательств и реестр контрактов будет основываться на данных учета принятых обязательств, обеспечивающего учет обязательств за пределами бюджетного планирования. Сведения данного реестра об исполнении государственных (муниципальных) контрактов (например, о неисполнении (ненадлежащем исполнении) обязательств) могут являться основанием для уточнения объема действующих обязательств и перераспределения бюджетных ассигнований между расходными обязательствами.

Сведения государственных (муниципальных) контрактов о сроках и периодах оплаты, объемах поставок товаров (выполнения работ, оказания услуг) станут основанием для расчета объема ассигнований на их оплату, в том числе по долгосрочным государственным контрактам.

Сведения, обосновывающие бюджетные ассигнования на осуществление закупок должны базироваться на детальном планировании закупок получателем бюджетных средств с учетом данных систем управления активами и расчетов начальных (максимальных) цен контрактов. Инструментом, устанавливающим перечисленные взаимосвязи станет проект

плана закупок товаров, работ, услуг получателя бюджетных средств, являющийся приложением к бюджетной смете.

С 2014 года требования к форме плана закупок товаров, работ и услуг будут утверждены федеральным законом «О федеральной контрактной системе в сфере товаров, работ и услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» (далее – Законопроект о ФКС), а особенности его составления и ведения в части формирования проекта плана закупок, его взаимосвязи с бюджетной росписью главного распорядителя бюджетных средств и бюджетной сметой, а также использования показателей плана закупок при определении прогнозов кассовых выплат должны быть определены Бюджетным кодексом.

Во-вторых, комплексность совершенствования стадий закупочного процесса предполагается обеспечить разработанным в рамках реализации Программы Правительства Российской Федерации по повышению эффективности бюджетных расходов и внесенным в Государственную Думу Законопроекта о ФКС.

Во взаимосвязи с Законопроектом о ФКС в 2013 году подготовлены изменения в Бюджетный кодекс в части:

установления требований об утверждении государственными (муниципальными) заказчиками как получателями бюджетных средств планов закупок товаров, работ, услуг, обеспечивающих взаимосвязь между данными о расходах на закупки товаров, работ, услуг, которые формируются главными распорядителями бюджетных средств в составе обоснований бюджетных ассигнований, и бюджетными обязательствами, возникающими из планируемых к заключению государственных (муниципальных) контрактов получателями бюджетных средств по итогам определения поставщиков (подрядчиков, исполнителей) в рамках доведенных им лимитов бюджетных обязательств;

установления особенностей формирования главными распорядителями бюджетных средств обоснований бюджетных ассигнований на закупки товаров, работ, услуг;

определения требований к нормированию затрат на обеспечения функций органов государственной власти (государственных органов), органов управления государственными внебюджетными фондами и органов местного самоуправления;

учета сроков оплаты денежных обязательств по государственным (муниципальным) контрактам, при формировании прогнозов кассовых выплат из бюджета в целях обеспечения ликвидности управления бюджетными средствами;

наделения органов государственной власти (государственных органов), органов управления государственными внебюджетными фондами, органов местного самоуправления, уполномоченных на осуществление государственного (муниципального) финансового контроля, контрольными полномочиями за соблюдением бюджетного законодательства Российской Федерации и иных нормативных правовых актов, регулирующих бюджетные правоотношения, в части закупок товаров, работ, услуг.

Кроме того, поскольку Законопроект о ФКС распространяется на деятельность бюджетных учреждений, связанных с осуществлением ими закупок товаров, работ, услуг, требуется внесение системных поправок в Закон № 7-ФЗ и принимаемые в соответствии с ним нормативные правовые акты (правовые акты), определяющих правила:

планирования бюджетными учреждениями расходов на закупки товаров, работ, услуг в процессе планирования их финансово-хозяйственной деятельности;

обеспечения оплаты обязательств по заключаемым бюджетными учреждениями гражданско-правовым договорам;

осуществления контроля за деятельностью бюджетных учреждений, связанной с закупками товаров, работ, услуг.

В 2013 – 2014 годах реализация Законопроекта о ФКС потребует утверждения нормативных правовых актов, определяющих в том числе:

требования к форме планов закупок и порядок их размещения в единой информационной системе, порядок формирования, утверждения и ведения планов закупок;

правила нормирования затрат при осуществлении закупок товаров, работ и услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд, в том числе требования к порядку разработки и принятия правовых актов о нормировании в сфере закупок, и нормативных затратах на обеспечение функций (деятельности) заказчиков;

порядок формирования, утверждения и ведения планов-графиков для обеспечения государственных и муниципальных нужд, а также требования к

форме планов-графиков и порядок их размещения в единой информационной системе;

общие принципы и подходы к формированию начальных (максимальных) цен контрактов;

порядок разработки типовых контрактов (типовых условий контрактов), а также случаи и условия их применения;

требования к банковским гарантиям;

порядок осуществления мониторинга закупок для обеспечения государственных и муниципальных нужд;

порядок осуществления государственного (муниципального) финансового контроля, в сфере закупок товаров, работ, услуг;

правила и порядок информационного взаимодействия единой информационной системы с иными информационными системами, в том числе в сфере управления государственными и муниципальными финансами, а также требования к инфраструктуре, обеспечивающей такое взаимодействие.

В рамках определенной Законопроектом о ФКС системы нормативно-правового регулирования, в том числе в соответствии с общими требованиями, которые установит Правительство Российской Федерации, будут разработаны нормативные правовые акты федеральных органов государственной власти (федеральных государственных органов), в том числе утверждающие:

нормативные затраты на обеспечение функций и полномочий указанных органов;

типовые контракты (типовые условия контрактов) в соответствующих сферах деятельности;

порядки определения начальных (максимальных) цен контрактов в определенных Правительством Российской Федерации сферах деятельности.

В отношении «контрактных» расходных обязательств, основанных на иных видах «публичного контракта», прежде всего, необходимо обеспечить формирование актуальной информации о действующих расходных обязательствах.

Представляется, что в указанных целях по аналогии с реестром контрактов могут быть созданы системы учета возникших «контрактных» обязательств, сгруппированных по каждому виду правового основания их

возникновения, позволяющие оперировать первичными данными при составлении реестров расходных обязательств.

Наименее разработанными в области правового регулирования являются вопросы принятия «контрактных» расходных обязательств, основанных на договорах (соглашениях), заключаемых в пользу третьих лиц. Указанные контракты могут стать одной из форм аутсорсинга при оказании государственных услуг, однако не нашли отражения в сложившемся правовом регулировании государственного (муниципального) заказа.

Преимуществами названного способа оформления правоотношений по предоставлению гражданам или юридическим лицам государственных услуг являются сочетание административного и гражданско-правового методов регулирования и рыночные принципы в оказании названных услуг.

Включенные в Бюджетный кодекс в качестве вида бюджетных ассигнований, указанные «контрактные правоотношения» требуют создания специального регулирования в федеральных законах, определяющих возможность предоставления государственных услуг на основе договора (соглашения) в пользу третьего лица (например, услуги информационных центров в соответствии с Федеральным законом «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг, направление на лечение гражданина за границу в соответствии с Федеральным законом от 21.11.2011 N 323-ФЗ «Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации»).

Регулирование «контрактных отношений» с участием публично-правового образования должно основываться на единых принципах, таких как единство контрактной системы Российской Федерации, равнодоступность и конкуренция в «контрактных отношениях», эффективность участия в них публично-правовых образований, информационной открытости (прозрачности).

Отдельного рассмотрения в рамках «контрактных отношений» требуют вопросы управления расходными обязательствами при реализации государственного-частного партнерства.

Государственно-частное партнерство подразумевает разделение рисков, затрат, ответственности и компетенций. В этой связи важно на этапе юридического оформления отношений в согласованных пропорциях распределить принимаемые при реализации проектов обязательства и объемы их финансового обеспечения, а также закрепить участие в

использовании полученных результатов проекта. Кроме того, потребуются внедрить учет действующих долгосрочных обязательств как публично-правового образования, так и его партнера при реализации государственно-частного партнерства проектов, порядок и условия их пересмотра.

Реализуемые в настоящее время модели государственно-частного партнерства ограничиваются участием публично-правового образования в капитале юридического лица и концессионным соглашением.

В этой связи должны быть дополнены нормы статьи 80 Бюджетного кодекса, регламентирующие условия предоставления взносов в уставные (складочные) капиталы хозяйственных обществ (товариществ). Вносимые изменения необходимо направить на устранение пробела правового регулирования хозяйственных правоотношений, возникающих в области корпоративного права, одной из сторон которых является публично-правовое образование, то есть определить условия договоров, заключаемых хозяйственным обществом (товариществом) при получении от публично-правового образования соответствующего взноса.

К таким условиям, в частности, следует отнести наличие предмета договора, условия предоставления бюджетных инвестиций, показатели эффективности использования бюджетных инвестиций, порядок и сроки предоставления отчетности об использовании бюджетных инвестиций, право главного распорядителя бюджетных средств, предоставляющего бюджетные инвестиции, на осуществление проверок соблюдения юридическим лицом условий их предоставления, ответственность юридического лица за неисполнение или ненадлежащее исполнение обязательств по договору, в том числе за не достижение показателей эффективности бюджетных инвестиций.

В рамках концессионных соглашений уже созданы условия для пересмотра сложившихся схем взаимодействия государственного и частного партнера. Федеральным законом от 25 апреля 2012 № 38-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О концессионных соглашениях» и статью 16 Федерального закона «О Государственной компании «Российские автомобильные дороги» и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации», установлена возможность реализации инвестиционного проекта, предусматривающего создание объекта капитального строительства государственной (муниципальной) собственности с передачей его в эксплуатацию на длительный срок частному

партнеру на условиях оплаты государством услуг частного партнера по управлению объектом.

Указанные нормы потребуют внесения изменений в Бюджетный кодекс, в соответствии с которыми должен быть определен вид бюджетных ассигнований на финансовое обеспечение такого рода проектов, порядок принятия решений об осуществлении и предоставлении данных инвестиций.

Еще одним направлением развития форм и методов реализации инвестиционных расходов бюджетов станет регулирование государственно-частного партнерства в рамках «контрактов жизненного цикла» или контрактов, цена которых рассчитывается исходя из «стоимости владения» объекта закупки. Вопросы, связанные с планированием, заключением и исполнением указанных контрактов на строительство (приобретение), реконструкцию и техническое перевооружение объектов капитального строительства государственной (муниципальной) собственности учтены при формировании правового регулирования контрактной системы Российской Федерации в сфере закупок товаров, работ и услуг.

Кроме того, Бюджетный кодекс будет дополнен нормами о заключении при реализации бюджетных инвестиций государственных (муниципальных) контрактов на срок, превышающий срок действия утвержденных лимитов бюджетных обязательств. При этом в 2013 – 2014 годах необходимо разработать критерии формирования «стоимости владения», требования расчетам расходов, составляющих указанную стоимость, и объему услуг (работ), включаемых в понятие «жизненный цикл объекта контракта».

Проблема учредительства публично-правовым образованием некоммерческих организаций (за исключением учреждений, государственных компаний и корпораций) непосредственно связана с принципом подведомственности.

В соответствии с указанными принципами в настоящее время допустимыми организационно-правовыми формами некоммерческих организаций являются только те, которые обеспечивают возможность финансового обеспечения деятельности такой организации и управления ее деятельностью из одного бюджета и одним публично-правовым образованием.

При этом положения Федерального закона «О некоммерческих организациях» об автономных некоммерческих организациях, предусматривающих возможность соучредительства юридического лица

названной организационно-правовой формы (в том числе соучредительства между несколькими публично-правовыми образованиями).

В соответствии с этим потребуется уточнить сформулированный принцип подведомственности расходов.

Необходимо отметить, что соучредительство в отношении некоммерческих организаций позволяет не только привлекать частного партнера (как форма государственно-частного партнерства), но и реализовывать проекты в сфере государственного управления, требующие соучастия нескольких публично-правовых образований.

В этой связи требуют рассмотрения вопросы передачи некоммерческим организациям отдельных функций администрирования в процессах оказания государственных (муниципальных) услуг. При этом необходимо сохранить установленные бюджетным законодательством принципы финансового обеспечения деятельности создаваемых юридических лиц: одно юридическое лицо – один бюджет. Развитие указанных отношений потребует внесения изменений в установленные бюджетным законодательством правила межбюджетного взаимодействия.

В отношении автономных некоммерческих организаций, как субъектов оказания государственных услуг, представляется возможным включение их в сферу оказания государственных услуг через заключение договоров (соглашений) об оказании услуг в пользу третьих лиц. При этом, как и для учреждений, в качестве переходной формы работы автономной некоммерческой организации может быть выбрано государственное задание и его субсидирование.

При рассмотрении вопроса об управлении расходными обязательствами публично-правовых образований следует отметить, что в составе расходных обязательств, порождающих субсидиарную ответственность публично-правовых образований, формируются публично-нормативные обязательства, подлежащие исполнению бюджетными и автономными учреждениями в установленном соответствующим законом, иным нормативным правовым актом размере.

На федеральном уровне к публичным обязательствам, подлежащим исполнению указанными учреждениями, относятся выплаты, включенные в перечень публичных обязательств Российской Федерации, за исключением выплат, предусмотренных Трудовым кодексом Российской Федерации, а

также иными законодательными актами Российской Федерации в отношении работников бюджетных и автономных учреждений.

При этом учет операций по исполнению публичных полномочий осуществляется в рамках исполнения соответствующего бюджета на лицевых счетах получателя бюджетных средств, предназначенных для отражения операций по переданным полномочиям, открытых в территориальных органах Федерального казначейства (финансовых органах) по месту нахождения учреждения органу государственной власти или органу местного самоуправления.

4.4. Управление государственным долгом и финансовыми активами Российской Федерации

Стратегической целью управления государственным долгом Российской Федерации является обеспечение сбалансированности федерального бюджета при сохранении достигнутой в последние годы высокой степени долговой устойчивости и умеренной долговой нагрузки как важнейшего конкурентного преимущества России.

Вместе с тем, низкий текущий уровень государственного долга требует постоянного мониторинга. Пока он позволяет проводить политику наращивания заимствований, не опасаясь кардинального ухудшения состояния долговой устойчивости Российской Федерации. Однако при приближении долговых индикаторов к пороговым, критическим значениям потребуется проводить политику ограничения государственных расходов.

Основными источниками финансирования дефицита федерального бюджета по-прежнему будут выступать государственные заимствования, которые также будут направляться на погашение ранее принятых обязательств.

Взвешенная долговая политика будет способствовать повышению суверенных рейтингов Российской Федерации до категории «А», присвоенных большинством рейтинговых агентств, что при прочих равных условиях позволит снизить стоимость привлечения кредитных ресурсов бизнесом и создать дополнительный запас прочности для федерального бюджета в случае необходимости увеличения объемов заимствований.

Проводимые активные операции с государственным долгом должны улучшить его структуру, оптимизировать набор применяемых инструментов,

повысить ликвидность долгового рынка и, в конечном счете, снизить стоимость заимствований до уровня, на 1-2 процентных пунктов превышающих инфляцию.

С целью достижения целевого ориентира по дюрации портфеля облигаций федерального займа (ОФЗ) - 5 лет в планируемом периоде будет осуществляться выпуск среднесрочных и долгосрочных инструментов. Эмиссия краткосрочных облигаций (до 1 года) рассматривается как исключительная мера, использование которой оправдано лишь в условиях крайне неблагоприятной рыночной конъюнктуры. Такая практика позволит поддерживать на низком уровне риски ограничения доступа к рефинансированию, а также оптимизировать структуру государственного внутреннего долга по срокам до погашения.

Планируется выпускать ОФЗ с постоянной ставкой купонного дохода. На текущем этапе эмиссия ОФЗ с переменной ставкой купонного дохода не относится к числу приоритетов долговой политики.

Будет продолжен курс на обеспечение концентрации эмиссии в «эталонных выпусках» с большими объемами в обращении и погашением в «стандартных» точках кривой доходности облигаций, то есть, 5, 7, 10, 15, 20 и 30 лет.

Особое место в системе управления государственным долгом занимают государственные гарантии. В настоящее время многие программные документы (отраслевые стратегии, федеральные целевые программы, «дорожные карты» и т.п.) содержат ссылки на государственные гарантии Российской Федерации как главное условие привлечения денежных ресурсов для финансирования проектов в сфере модернизации экономики, инфраструктуры, государственно-частного партнерства, поддержки экспорта высокотехнологичной отечественной продукции. Кроме того, инструмент государственных гарантий Российской Федерации призван стать гибким «антикризисным» механизмом, способствующим оперативному привлечению заемных средств организациями в условиях ухудшения ситуации на финансовых рынках.

Принятие обязательств по государственным гарантиям оказывает существенное влияние на основные параметры федерального бюджета. Объем предоставленных гарантий формирует условные обязательства государства и включается в общий объем государственного долга Российской Федерации. Таким образом, увеличение объема гарантийных

обязательств непосредственно влияет на рост государственного долга, расходы бюджета и источники покрытия его дефицита.

При этом на стадии формирования бюджетных проектировок (планирования объема предоставления гарантий) обеспечение точности прогноза величины бюджетных ассигнований на исполнение данного вида условных обязательств крайне затруднено в связи с неопределенностью условий сделок (проектов), которым оказывается государственная поддержка. Эта особенность значительно осложняет бюджетное планирование как на короткий период, так и в долгосрочной перспективе.

Объем государственного внутреннего долга Российской Федерации по государственным гарантиям имеет устойчивую тенденцию к росту, причем темпами, существенно превышающими темпы прироста государственного долга по рыночным заимствованиям.

Как следствие, объемы предусматриваемых в федеральном бюджете средств на возможное исполнение государственных гарантий Российской Федерации также стремительно растут. При этом, учитывая долгосрочный характер обязательств, обеспечиваемых государственными гарантиями (до 30 лет), основная нагрузка по исполнению принятых обязательств ложится на бюджеты будущих периодов.

Даже в случае отсутствия фактических платежей по государственным гарантиям, необходимость планирования бюджетных ассигнований на их исполнение вынуждает «замораживать» значительные объемы бюджетных ассигнований, которые могли бы быть направлены на другие приоритетные направления (социальное обеспечение граждан, здравоохранение, образование).

Рост объемов государственной гарантийной поддержки неизбежно приводит к значительному увеличению издержек федерального бюджета (агентские вознаграждения, административные издержки, связанные с предоставлением и, что особенно важно, дальнейшим сопровождением каждой государственной гарантии). При этом трудоемкость обслуживания государственных гарантий не зависит от их срока или суммы, в связи с чем особенно актуально установление минимальной суммы государственной гарантии и оказание на федеральном уровне гарантийной поддержки лишь крупным проектам.

База данных, накопленная за последние годы активного применения государственной гарантийной поддержки, свидетельствует о том, что

последствия массового использования этого инструмента могут быть весьма обременительными для федерального бюджета и малоэффективными с точки зрения стимулирования экономического роста.

С точки зрения рисков федерального бюджета немаловажное значение имеет тот факт, что исполнение государственных гарантий происходит независимо от результатов реализации проектов, в поддержку которых гарантии предоставлялись. Получатели государственной гарантийной поддержки не несут каких-либо обязательств и ответственности в связи с реализацией или неэффективной реализацией поддерживаемых государством проектов.

Государственные гарантии являются эффективным инструментом решения проблем предприятий в области текущей и краткосрочной ликвидности, но не могут решить задачи оптимизации управления бизнесом и увеличения продаж производимых товаров (услуг). Нет оснований ожидать от неплатежеспособных компаний радикального оздоровления, вызванного получением государственной гарантийной поддержки.

В целях повышения эффективности инструмента государственных гарантий, а также управления рисками бюджета, связанными с их предоставлением, особенно в условиях возможного ухудшения ситуации на финансовых рынках, при оказании государственной гарантийной поддержки целесообразно исходить из следующих основных принципов:

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

2) требования к отбору проектов, в отношении которых применяется государственная гарантийная поддержка, должны основываться на анализе рынков сбыта товаров (услуг), производимых соответствующими предприятиями, а также на конкретизации выгодоприобретателем порождаемых таким сбытом финансовых потоков. Объем последних должен быть достаточен для возврата основной суммы кредита, предоставленного под госгарантию, выплаты процентов и получения средней по отрасли нормы прибыли;

3) если речь не идёт об обеспечении национальных интересов, предоставление государственной гарантийной поддержки по «планово-убыточным проектам» и финансово-неэффективным предприятиям

недопустимо, так как дискредитирует данный инструмент государственной экономической политики;

4) обеспечение распределения рисков между государством и участниками сделки (проекта), которой оказывается гарантийная поддержка;

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

6) наличие обеспечения возвратности средств, использованных на исполнение госгарантий (например, по гарантиям по инвестиционным проектам не предусмотрено обеспечение права регрессного требования Российской Федерации к принципалу);

7) соблюдение определенных ограничений получателями государственной поддержки на период действия госгарантий (например, отмена премиальных и бонусных выплат высшему менеджменту), а также установление ответственности принципала за нереализацию поддерживаемых государством проектов).

В сфере планирования бюджетных ассигнований на исполнение государственных гарантий планируется придерживаться гибкого подхода:

по фактически выданным госгарантиям – предусматривать до 100% суммы возможного исполнения;

по планируемым к представлению госгарантиям – в существенно меньшем объеме, с последующим оперативным внесением (в случае необходимости) изменений в федеральный закон о федеральном бюджете, предусматривающих увеличение бюджетных ассигнований до 100% суммы возможного исполнения.

С 2013 года предполагается создание специализированной финансовой организации (Российское финансовое агентство, далее – Росфинагентство), осуществляющей реализацию на финансовых рынках государственной политики в сфере управления государственным долгом и суверенными фондами.

В части управления государственным долгом деятельность Росфинагентства будет ориентирована на снижение стоимости государственных заимствований и обслуживания государственных обязательств, минимизацию связанных с долгом процентных и валютных

рисков федерального бюджета, обеспечение постоянного профессионального присутствия на финансовых рынках и поддержание эффективного взаимодействия с мировым инвестиционным сообществом.

Обладая необходимой инфраструктурой и кадровым потенциалом, опираясь на лучшую мировую практику, Росфинагентство будет размещать государственные ценные бумаги, проводить активные операции на международном и национальном финансовых рынках целенаправленно воздействуя на структуру и объем государственного долга, осуществлять постоянное информационное взаимодействие с инвестиционным сообществом.

Проводимые Росфинагентством активные операции с государственным долгом должны улучшить его структуру, оптимизировать набор применяемых инструментов, повысить ликвидность долгового рынка и, в конечном счете, снизить стоимость заимствований до уровня, на 1-2 процентных пункта превышающих инфляцию.

В части управления средствами суверенных фондов перед Росфинагентством стоит задача, сохраняя надежность размещения и инвестирования средств фондов, повысить доходность их размещения в ближайшей перспективе как минимум на 1,0-1,5% годовых. Решение этой задачи позволит устранить разрыв между процентными ставками привлечения государственных заимствований и размещения средств суверенных фондов в одних валютах и на сопоставимый срок.

Для этого при размещении суверенных фондов необходимо задействовать более доходные инструменты, включая акции, корпоративные облигации, которые в силу объективных причин в настоящее время не используются.

4.5. Управление государственными нефинансовыми активами

Повышение эффективности управления государственными (муниципальными) нефинансовыми активами (имущественным комплексом) является существенным резервом повышения эффективности использования финансовых ресурсов публично-правового образования.

Для этого необходимо решение таких задач как оптимизация затрат на содержание и ремонт имущества, упорядочивание и нормирование процесса

формирования данных расходов, отказ от сохранения имущества в собственности в пользу его аренды, вовлечение неиспользуемой в хозяйственном обороте или используемой неэффективно государственной или муниципальной собственности.

На сегодняшний день отсутствует четкая и прозрачная методологическая база, позволяющая обеспечить предсказуемость и точность планирования расходов на содержание, текущий и капитальный ремонт, реконструкцию и строительство объектов капитального строительства.

Объем расходов бюджетов на эти цели формируется по различным основаниям, с использованием неформализованных критериев оценки потребности, сроков и условий выполнения соответствующих работ.

Кроме того, практически не применяется механизм оценки эффективности соответствующих затрат с предоставлением всей необходимой информации и обоснований (в том числе проектно-сметной документации, данных о техническом состоянии и степени износа объектов, расходов на капитальный ремонт в предшествующие годы и т.д.).

При этом в недостаточной мере используется системный и регулярный учет фактического состояния государственного и муниципального имущественного комплекса, в результате чего значительно снижается точность возможной оценки данных расходов в средне и долгосрочной перспективах.

Кроме того, неравномерность финансового обеспечения имущества приводит к неоправданному искажению состояния инфраструктуры реализации государственных и муниципальных полномочий, что в целом снижает эффективность использования общественных финансов.

Решение данной проблемы может быть осуществлено с помощью внедрения института детализированного учета нормативного и фактического состояния зданий и сооружений и иного государственного и муниципального имущества и фактического применения нормативных удельных затрат на эти цели при формировании проектов бюджетов на очередной финансовый год и плановый период.

При этом в целях недопущения роста расходов будущих периодов приоритетным направлением финансового обеспечения имущественного комплекса будут работы по содержанию и ремонту, исходя из чего реализация новых инвестиционных проектов, результатом которых становится создание объектов государственного или муниципального

имущества, будет осуществляться только при условии решении данной проблемы.

Важнейшим элементом повышения эффективности управления общественными финансами в этой сфере является концептуальный переход от финансового обеспечения имеющегося имущественного комплекса, используемого единицами государственного сектора, к расчету соответствующих расходных обязательств в расчете на конкретную государственную (муниципальную) услугу.

В настоящее время основным критерием для финансового обеспечения соответствующих расходов на содержание, ремонт зданий и сооружений, оплату коммунальных и иных платежей, является фактическое состояние и характеристики объекта (месторасположение, площадь помещений и так далее). Вследствие этого, одни и те же государственные (муниципальные) функции исполняются при существенно отличающихся затратах, избыточных в одном случае и недостаточных в иных.

Кроме того, подобная система не позволяет реализовать оперативные решения по изменению штатной численности, состава полномочий соответствующих органов управления при адекватном сокращении указанных расходов.

В среднесрочной перспективе планируется максимально широко – в рамках определения и использование нормативов финансовых затрат на конкретную государственную (муниципальную) услугу, в том числе комплексного характера, - отказаться от прав собственности на различные здания и сооружения, используемые органами государственной и муниципальной власти, путем приватизации этих имущественных комплексов и последующего заключения арендных договоров. Возможность аренды имущества обеспечит достаточную гибкость в выборе соответствующих зданий и сооружений, отвечающих реальным (нормированным) потребностям организаций, оказывающих государственные и муниципальные услуги.

Для достижения этих целей необходимо в ближайшие годы завершить комплекс мероприятий по формированию перечней государственных и муниципальных услуг и определению по единой методике нормативов их финансового обеспечения.

В целях оптимизации бюджетных расходов и повышения эффективности использования государственного и муниципального

имущества будут проведены оценки наличия и масштабов непрофильных (не связанных с основной деятельностью) активов, имеющих в распоряжении государственных и муниципальных органов власти.

Также должна быть завершена кадастровая оценка имущества, незавершенность которой является существенным препятствием как для формирования эффективной системы учета недвижимости, введения налога на недвижимость, так и расширения доходной базы органов местного самоуправления.

Кроме того, четкая финансовая оценка имущественного комплекса должна быть полностью интегрирована в бюджетную отчетность и систему «Электронного бюджета» в достаточно детализированном виде.

Дополнительно будет рассмотрен вопрос о повышении эффективности деятельности государственных корпораций и компаний с точки зрения возможностей и условий их преобразования в форму акционерных обществ, реализующих соответствующие государственные (муниципальные) услуги на строго формализованной основе за счет соответствующих субсидий (по аналогии с бюджетными учреждениями).

Информация о наличии государственных (муниципальных) активов, обязательствах, доходах и расходах, а также об их изменении по результатам сложившихся фактов хозяйственной деятельности институциональных единиц государственного сектора (государственного сектора управления), раскрываемая в бухгалтерской (финансовой) отчетности экономических субъектов, консолидированной финансовой отчетности главного администратора средств бюджета (государственного (муниципального) органа, осуществляющего от имени публичного правового образования функции и полномочия Учредителя (собственника государственного (муниципального) имущества) должно соответствовать как требованиям внешних пользователей к ее полноте, достоверности и актуальности, так и Международным стандартам финансовой отчетности в государственном секторе (МСФО ОС), Руководству статистики государственных финансов.

В настоящее время создана система нормативного регулирования, позволяющая в рамках единой государственной учетной политики формировать бухгалтерскую (финансовую) отчетность широкого круга экономических субъектов (как участников бюджетного процесса - получателей средств бюджетов, администраторов доходов бюджетов, администраторов источников финансирования дефицита бюджета), так и

получателей из бюджетов субсидий (государственных (муниципальных) учреждений) на основе принципа отражения информации в денежном выражении об имуществе, обязательствах и финансовых результатах по методу начисления и консолидации взаимозависимых показателей.

При этом сложившаяся практика формирования и представления указанной отчетности в электронном формате позволяет обеспечить внешних пользователей отчетности оперативной отчетной информацией, значительно сокращая время на ее формирование, представление, свод и консолидацию с одной стороны и создать единый государственный информационный ресурс финансовой отчетности организаций государственного сектора управления на базе Федерального казначейства.

Государственной учетной политикой предусмотрено отражение в составе балансовых показателей активов публичных правовых образований отчетов об исполнении соответствующего бюджета имущества, составляющего государственную (муниципальную) казну как в части нефинансовых активов, так в финансовых (в том числе долей участия в капитале, уставных фондов хозяйственных обществ, иных организаций, в том числе некоммерческих, входящих в государственный сектор управления, акций, облигаций, иных финансовых вложений).

Вместе с тем существует ряд нерешенных вопросов по актуализации информации реестров государственного (муниципального) имущества, ее увязки с данными об объектах государственной (муниципальной) собственности, отражаемой в финансовой отчетности организаций государственного сектора управления по данным бухгалтерского учета, осуществляемого в момент совершения хозяйственных операций и отражающего наиболее полно факты поступления (выбытия) объектов имущества.

В целях обеспечения формирования достоверной информации в финансовой отчетности, а также актуализации учета государственного (муниципального) имущества предполагается:

разработка федеральных стандартов ведения бухгалтерского учета, разработанных на базе международных стандартов;

введение единых (унифицированных) форматов документов (формуляров) и формирование на их базе систематизированной информации о государственных (муниципальных) активах, обязательствах, доходах и расходах;

обеспечение отражения информации в единых государственных информационных ресурсах, в том числе бухгалтерской (финансовой) отчетности по принципу однократного введения информации о фактах хозяйственной жизни экономического субъекта государственного сектора управления;

определение состава институциональных единиц, входящих в государственных сектор Российской Федерации и организации информационного взаимодействия по формированию консолидированной финансовой отчетности.

С учетом вышеизложенного, в сфере управления имуществом публично-правовых образований должны соблюдаться следующие приоритеты:

1) обеспечение эффективности и целевого использования имущественных комплексов, частично или полностью принадлежащих на праве собственности Российской Федерации, субъектам Российской Федерации, муниципалитетам, либо имущества компаний с государственным участием.

2) повышение конкурентоспособности и инвестиционной привлекательности компаний с государственным участием;

3) сокращение государственного участия в высококонкурентных секторах экономики за счет разработки и реализации стратегии постепенного выхода публичных образований из капитала коммерческих компаний в пользу частных инвесторов;

4) повышение результативности использования бюджетных инвестиций, а также иных инструментов финансовой поддержки компаний с государственным участием, понимая под результатом выполнение первых трех приоритетов.

Для выполнения указанных приоритетов должно быть обеспечено решение следующих задач:

проведение рыночной оценки стоимости и характера текущего использования государственного имущества;

создание системы обязательного учета сделок с имуществом, включая создание, приобретение, докапитализацию компаний с государственным участием, передачу между балансодержателями, а также продаже (приватизации) государственного имущества;

проведение ежегодного мониторинга изменения рыночной цены государственного имущества, в том числе вследствие докапитализации за счет средств бюджетной системы Российской Федерации, изменения рыночной конъюнктуры и повышения качества менеджмента компании с государственным участием;

переход к ежегодному формированию государственного баланса объектов имущественного комплекса, включая доли в компаниях с государственным участием, в качестве обязательного приложения к федеральному закону о федеральном бюджете на текущий финансовый год и плановый период;

обеспечение учета использования имущества публично-правовых образований для достижения ключевых целей государственных программ Российской Федерации, в том числе в составе ежегодного отчета о ходе их реализации;

переход к систематической публикации информации об объектах имущественного комплекса, принадлежащих публично-правовым образованиям, в том числе их характеристиках (свободных площадях, мощностях и т.д.) в разрезе субъектов Российской Федерации, в привязке к картографической информации публичных сервисов в сети Интернет;

проведение ежегодного мониторинга конкурентных условий на рынках, на которых присутствуют компании с государственным участием, с публикацией отраслей с конкурентными условиями ведения бизнеса;

включение в план реализации государственных программ комплекса мероприятий, направленного на сокращение доли государственного участия в экономике в отраслях с конкурентными условиями ведения бизнеса.

5. Повышение функциональной эффективности бюджетных расходов

Переход к программно-целевым методам управления, в том числе – «программному» бюджету, предполагает расширение финансовой самостоятельности и, следовательно, ответственности органов исполнительной власти за достижение запланированных целей и результатов.

Наряду с созданием общих условий и стимулов для повышения эффективности бюджетных расходов, необходимы разработка и реализация конкретных инструментов и механизмов для достижения этой цели с учетом специфики основных сфер деятельности (функций) органов государственной власти и местного самоуправления.

5.1. Повышение эффективности исполнения функций государственных (муниципальных) органов и реформа государственной (муниципальной) службы

В целях оптимизации функций федеральных и региональных органов исполнительной власти и органов местного самоуправления в предстоящий период будут реализованы следующие меры:

снижение административных барьеров и повышения доступности государственных и муниципальных услуг путем совершенствования системы лицензирования и максимально возможного перехода к уведомительному порядку получения права осуществления предпринимательской деятельности с сохранением государственного контроля (надзора) за соблюдением требований в процессе осуществления такой деятельности, а также к институту саморегулирования;

переход к электронной форме осуществления процедур лицензирования, что позволит обеспечить снижение материальных и временных издержек представителей бизнеса, общедоступность и бесплатность получения информации по всем вопросам лицензирования на официальных сайтах органов исполнительной власти;

сокращения неконтролируемого роста количества разрешений, согласований, заключений, экспертиз и регистраций, требуемых органами государственной власти, органами местного самоуправления или их подведомственными организациями путем поэтапного перехода к

уведомительному порядку получения права занятия отдельными видами предпринимательской деятельности;

совершенствование системы государственного контроля и надзора с размещением юридически значимых для проведения проверок сведений, включая информацию о совокупности обязательных требований к субъектам и объектам проверки и предмету проверки, а также обеспечением доступности сведений о результатах проведения плановых и внеплановых проверок и статистики результатов проведения таких проверок;

упорядочение механизма привлечения экспертов и экспертных организаций к проведению мероприятий по контролю, их аккредитации и определения процедур выбора среди аккредитованных организаций и экспертов конкретных лиц, которые будут привлечены к проведению определенной проверки с урегулированием вопросов об оплате услуг аккредитованных организаций;

организация предоставления государственных и муниципальных услуг по принципу «одного окна» в многофункциональных центрах и утверждение перечней государственных и муниципальных услуг, предоставляемых в многофункциональных центрах на федеральном, региональном и местном уровнях;

оптимизация деятельности органов государственной власти и местного самоуправления при помощи внедрения современных информационных коммуникационных технологий;

создание федерального реестра, содержащего сведения о предоставляемых (исполняемых) федеральными органами исполнительной власти, органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации и органами местного самоуправления государственных и муниципальных услугах (функциях);

формирование исчерпывающего перечня государственных и муниципальных услуг, требующих личного и непосредственного посещения федерального органа исполнительной власти заявителем либо представителем заявителя, а также государственных и муниципальных услуг, требующих необходимости представления документов и (или) материальных объектов;

обеспечение юридической значимости и приоритета данных в электронной форме в целях создания юридически значимого электронного взаимодействия;

перевод гражданских служащих, выполняющих функции по обеспечению деятельности государственных органов, в категорию работников, замещающих должности, не являющиеся должностями федеральной государственной гражданской службы;

максимально возможное расширение практики аутсорсинга – выведения отдельных видов деятельности за рамки полномочий органов исполнительной власти с передачей этих видов деятельности внешним исполнителям на контрактно-конкурсной основе;

обеспечение открытости и доступности информации о деятельности органов государственной власти и органов местного самоуправления и формируемых ими информационных ресурсах и обеспечение свободного доступа через сеть Интернет к содержимому основных федеральных государственных информационных ресурсов и систем, за исключением сведений, которые составляют охраняемую законом тайну;

повышение эффективности государственной службы и результативности профессиональной служебной деятельности государственных служащих, задействованных в предоставлении государственных услуг, осуществлении контрольных и надзорных функций путем разработки и внедрения сбалансированных систем показателей результативности их деятельности и эффективных инструментов взаимодействия государственных органов с институтами гражданского общества.

Сложившаяся в настоящее время система денежного содержания государственных гражданских служащих требует усовершенствования с целью поддержания единства всех видов государственной службы, создания условий для антикоррупционного поведения, привлечения на гражданскую службу эффективных менеджеров.

К основным направлениям совершенствования системы оплаты труда (денежного содержания) государственных гражданских служащих, позволяющим учитывать состояние рынка труда, в том числе по отдельным профессиональным группам, относятся следующие.

Во-первых, изменение состава и структуры денежного содержания государственных гражданских служащих, в том числе для достижения оптимальной взаимосвязи размера оплаты труда, объема и качества выполняемой работы.

При этом в структуре денежного содержания государственных гражданских служащих предлагается увеличить объем стимулирующих выплат, зависящих от результатов деятельности государственных гражданских служащих. Это создаст значительные стимулы повышения эффективности и результативности профессиональной служебной деятельности государственных гражданских служащих.

Во-вторых, увеличение к 2018 году уровня денежного содержания государственных гражданских служащих до конкурентоспособного на рынке труда.

В-третьих, установление оптимального соотношения между максимальным и минимальным размером денежного содержания по должностям государственной гражданской службы.

В-четвертых, определение корректной (непротиворечивой) системы и уровня фондообразования между различными органами государственной власти, в том числе федеральными органами исполнительной власти, руководство деятельностью которых осуществляет Президент Российской Федерации и Правительство Российской Федерации.

При этом создаваемые соотношения между различными федеральными государственными органами не должны препятствовать вводимой системе ротации, являющейся одним из существующих антикоррупционных механизмов.

Рассмотрение вопросов совершенствования оплаты труда, включая ее повышение в связи с показателями сложности и напряженности, необходимо рассматривать одновременно с вопросами оптимизации структуры и существующей системности государственной гражданской службы.

5.2. Повышение эффективности оказания государственных (муниципальных) услуг

В 2012 году завершился переходный период реформирования государственных и муниципальных учреждений (далее – государственные учреждения) и формирования нового механизма оказания и финансового обеспечения государственных (муниципальных) услуг и работ, (далее – государственные услуги), предусмотренного Законом № 83-ФЗ.

В ходе реализации первого этапа этой системной реформы выявились следующие проблемы и ограничения:

формальное проведение преобразований при фактическом сохранении ранее сложившихся механизмов функционирования государственных учреждений, их взаимодействия с органами власти и потребителями, ограниченной финансово-экономической самостоятельностью и стимулов для повышения эффективности своей деятельности;

несоответствие видов деятельности государственных учреждений, в основном носящей явно коммерческий характер, целям создания государственного учреждения;

несоответствие государственных услуг, оказываемых государственными учреждениями полномочиям соответствующего публично-правового образования или полномочиям соответствующего органа власти;

сохранение высокого уровня агрегирования при формулировании государственных услуг (применение подхода «одно учреждение – одна услуга»), при котором затруднены объективное сопоставление затрат учреждений и оценка эффективности их деятельности (в данной ситуации применимы только индивидуальные нормативы, расчет которых фактически не отличается от расчета сметы и, которые непригодны для анализа и сопоставления эффективности деятельности учреждений, кроме того, в рамках подхода «одно учреждение - одна услуга» невозможно четко разделить платные услуги от бесплатных);

различия в подходах к определению однотипных услуг, включенных в ведомственные перечни, при которых одинаковые по сути услуги имеют различные наименования, а наименования и детализация отдельных услуг не соответствуют базовым (отраслевым) перечням государственных услуг (работ) (далее – базовые перечни);

наличие у отдельных уполномоченных органов в ведомственных перечнях платных услуг, включение которых в данные перечни не предусмотрено федеральными законами;

различие принципов отражения государственных услуг в базовых и ведомственных перечнях, утвержденных в субъектах Российской Федерации и муниципальных образованиях

преобладание практики определения нормативных затрат исходя из отчетного и планируемого объема бюджетных ассигнований с учетом индексации расходов прошлых лет, непрозрачность дифференциации

нормативов финансового обеспечения государственных) услуг и отсутствие методик и опыта определения единых нормативов;

ограниченность нормативно-правовой базы и практики формирования бюджетов с учетом показателей государственных и муниципальных заданий, декларативность соответствующих норм законодательства Российской Федерации.

Для преодоления этих проблем и ограничений, повышения качества и доступности государственных услуг необходимо решение следующих основных задач.

1. Использование инструмента государственного (муниципального) задания на оказание государственных (муниципальных) услуг (далее – государственное задание) при стратегическом и бюджетном планировании, обеспечение взаимосвязи государственных программ и государственных заданий в целях создания условий для повышения эффективности деятельности учреждений по обеспечению потребностей граждан и общества в государственных услугах.

Сводные показатели государственных заданий должны включаться в состав индикаторов государственных программ (подпрограмм), в рамках которых осуществляется организация оказания этих услуг, а параметры государственных заданий – формироваться в соответствии с целями и результатами соответствующих государственных программ.

2. Преобразование государственных учреждений, не оказывающих услуги, непосредственно направленные на реализацию полномочий федеральных и региональных органов исполнительной власти и органов местного самоуправления, в организации иной организационно-правовой формы. Изменение типа бюджетных и автономных учреждений, оказывающих услуги в интересах органов государственной власти и органов местного самоуправления, по типу казенного учреждения, либо их ликвидация.

3. Оптимизация структуры бюджетной сети за счет ликвидации государственных учреждений, деятельность которых не соответствует полномочиям, возложенным на публично-правовое образование, которое является его учредителем, а также не соответствует профилю органа, осуществляющего функции и полномочия учредителя.

Необходимо разработать критерии принятия решений о целесообразности сохранения, реорганизации, изменении типа или

ликвидации государственных учреждений, предусмотрев анализ основных видов деятельности учреждений, определенных учредительными документами, оценку объема (содержания) оказываемых государственных услуг, наличие конкурентных отношений, установление достоверных критериев для измерения качества, количества и стоимости конечных результатов деятельности учреждений и т.д.

4. Формирование единого регистра государственных услуг на основе базовых перечней, разработанных федеральными органами исполнительной власти, ответственными за реализацию государственной политики и нормативно-правовое регулирование в соответствующих сферах деятельности, и включающего в себя государственные услуги, реализуемые в рамках Законов № 210-ФЗ и № 83-ФЗ.

Унификация подходов к формулированию услуг и формирование их исчерпывающего перечня в соответствии с возложенными на органы власти полномочиями позволит обеспечить реализацию конституционных гарантий перед гражданами, быстрое и четкое формирование государственных заданий учреждениям на основе сопоставимых критериев, а, следовательно, повысить эффективность деятельности учреждений.

В рамках работы по формированию методологии систематизации и кодирования информации о государственных услугах, подготовлен проект поправок в Бюджетный кодекс.

Согласно указанным поправкам, формирование и ведение единого регистра государственных услуг является предметом правового регулирования Российской Федерации. Правительством Российской Федерации будет установлен порядок формирования и ведения ведомственных перечней государственных услуг, единого регистра государственных услуг, базовых (отраслевых) перечней (реестров) государственных услуг.

Единый регистр государственных услуг, сформированный на основании базовых перечней государственных услуг должен стать основанием для формирования ведомственного перечня государственных услуг.

На основе ведомственного перечня, утвержденного органом государственной власти (государственным органом), органом местного самоуправления, осуществляющим функции и полномочия учредителя бюджетных или автономных учреждений, либо главным распорядителем

бюджетных средств, в ведении которого находятся казенные учреждения должно формироваться государственное задание.

Государственные задания на основе базовых и ведомственных перечней предлагается формировать, начиная с 2015 года.

К этому сроку единый регистр государственных услуг должен стать базовым информационным ресурсом, в который интегрируются все существующие общероссийские классификаторы, реестры и справочники, предназначенные для систематизации и кодирования информации о видах деятельности и государственных услугах.

Для этого планируется продолжить актуализацию общероссийских классификаторов, реестров, справочников, формированию единой методологии систематизации и кодирования информации.

5. Переход при финансовом обеспечении учреждений к расчету прозрачных и объективных единых нормативных затрат на оказание услуг (с учетом региональной или отраслевой специфики). Повышение открытости в этих вопросах повысит конкуренцию среди учреждений, а, следовательно, обеспечит и качество оказания услуг населению.

На первом этапе реформы государственных учреждений финансовое обеспечение оказания государственных услуг в соответствии с государственным заданием осуществлялось на основе «первоначальных» нормативных затрат, установленных индивидуально для каждого учреждения. Установление индивидуальных нормативных затрат позволило увязать объем финансового обеспечения деятельности учреждения с объемом оказываемых данным учреждением государственных услуг, а также проанализировать различия в финансовом обеспечении разных учреждений.

В тоже время, индивидуальные нормативные затраты тормозят дальнейшее развитие реформы по повышению качества, эффективности и доступности государственных услуг, предусматривающей создание условий для выбора наиболее эффективного поставщика государственных услуг по качеству, доступности, стоимости услуг и формирование рыночных механизмов оказания государственных услуг для юридических и физических лиц, предусматривающих закупку указанных услуг у организаций – исполнителей, выбранных данными юридическими и физическими лицами.

Вовлечение организаций, не являющихся государственными и муниципальными учреждениями, в процесс реализации конституционных гарантий в социальной сфере повысит конкуренцию среди юридических лиц,

а, следовательно, обеспечит и рост качества оказания государственных услуг населению.

Необходимо предусмотреть возможность финансового обеспечения оказания государственных услуг через их потребителя, когда средства соответствующих бюджетов бюджетной системы Российской Федерации поступают в учреждение после обращения потенциального получателя государственной услуги именно в это учреждение. При этом соответствующий сертификат или иной документ, подтверждающий финансовые обязательства государства по оплате государственной услуги должен приниматься в качестве частичной или полной оплаты необходимых гражданину услуг, предоставляемых негосударственными организациями на платной основе.

Для перехода от нерыночного механизма распределения государственных заданий к конкурсному размещению государственного (муниципального) заказа на оказание государственных услуг как среди государственных учреждений, так и организаций негосударственного сектора, необходимо предусмотреть внесение поправок в законодательство Российской Федерации, регулирующее государственные закупки.

Прежде всего, необходимо распространить законодательство Российской Федерации, регулирующее государственные закупки на оказание государственных и муниципальных услуг для нужд их потребителей (т.е. третьих лиц), а также предусмотреть специальные требования к размещению заказов на закупки услуг в пользу третьих лиц и проведению конкурсных процедур отбора поставщиков среди государственных и негосударственных организаций.

Кроме того, органам государственной власти (органам местного самоуправления), нужно установить прозрачную методику по определению стоимости государственных услуг, путем введения единых (групповых) значений нормативных затрат формирования субсидий на выполнение государственного задания, с использованием корректирующих показателей.

б. Упорядочение формирования перечней услуг, оказываемых на платной основе в государственных учреждениях.

Одним из требований Закона № 83-ФЗ является четкое разграничение услуг, оказываемых государственными учреждениями на платной и бесплатной основе. В Федеральном законе от 12 января 1996 г. № 7-ФЗ «О некоммерческих организациях» (далее – Закон № 7-ФЗ) указан

исчерпывающий перечень случаев, в которых учреждение вправе оказывать платные услуги – только сверх государственного задания и по видам деятельности учреждения, не являющимся основными и не финансируемым по государственному заданию. В пределах государственного задания платные услуги можно оказывать, только если эта возможность установлена в федеральном законе (например, Законом Российской Федерации от 9 октября 1992 г. № 3612-1 «Основы законодательства Российской Федерации о культуре»).

Вместе с тем, на региональном и муниципальном уровнях есть учреждения (например, детские дошкольные учреждения, дома престарелых), оказывающие услуги, в технологию предоставления которых в той или иной степени встроено взимание платы.

Решение проблемы определения стоимости платных услуг не предполагается осуществлять в рамках централизованного единого решения о методах регулирования определения платы. К полномочиям органов, осуществляющих функции и полномочия учредителя учреждения, отнесены многие способы: от полного регулирования данным органом цены каждой услуги для каждого учреждения до предоставления полной самостоятельности учреждению.

При этом согласно Закону № 7-ФЗ порядок определения указанной платы устанавливается соответствующим органом государственной власти, осуществляющим функции и полномочия учредителя в отношении учреждения, если иное не предусмотрено федеральным законом.

Кроме того, учреждение, выполняющее работы, оказывающие услуги, относящиеся к его основным видам деятельности, для граждан и юридических лиц за плату, должно осуществлять данные виды деятельности на одинаковых при оказании одних и тех же услуг условиях.

Необходимо полностью исключить возможность злоупотреблений руководства государственных учреждений в части взимания платы за оказание услуг гарантированных населению за счет соответствующего бюджета бюджетной системы Российской Федерации, а также предусмотреть меры по исключению из практики деятельности учреждений «теневых» платных услуг.

7. Продолжение работы по организационной и информационной поддержке реформы государственных учреждений.

Для этого необходимо предусмотреть подготовку соответствующих методических рекомендаций, ведение информационной базы мониторинга реализации реформы государственных учреждений и финансового анализа ее результатов, а также организационные мероприятия, направленные на разъяснение механизмов и инструментов реализации реформы, для органов власти всех уровней, руководителей учреждений.

8. Включение показателей качества государственных услуг в государственные задания.

Необходимо установить стандарты оказания государственных услуг, обязательные для выполнения в соответствии с предусмотренными законодательством Российской Федерации гарантиями.

На федеральном уровне будет разработан перечень рекомендованных показателей качества, который не должен быть закрытым. Субъектам Российской Федерации, утверждающим государственные задания, целесообразно предоставить право устанавливать не включенные в этот перечень показатели качества в зависимости от специфики подведомственных учреждений, их финансовой обеспеченности.

9. Внедрение в государственных (муниципальных) учреждениях систем оплаты труда работников, адаптированных к новым условиям деятельности и финансирования учреждений, настроенных на решение задач по развитию соответствующих отраслей, на повышение качества оказываемых услуг и обеспечение соответствия уровня оплаты труда работников результатам их труда.

В этих целях предусматриваются: актуализация квалификационных требований и компетенций, необходимых для оказания государственных (муниципальных) услуг (выполнения работ); совершенствование основных элементов системы оплаты труда, в том числе системы стимулирующих выплат, исходя из необходимости увязки повышения оплаты труда с достижением конкретных показателей качества и количества оказываемых государственных (муниципальных) услуг (выполнения работ); введение взаимоувязанной системы отраслевых показателей эффективности от федерального уровня до конкретного учреждения и работника, разработка систем оценки эффективности деятельности руководителей учреждений и работников; разработка типовых норм труда с учетом определения численности работников, необходимых для предоставления услуг в объемах, установленных государственными гарантиями и стандартами. Комплекс

указанных мероприятий создаст основу для применения в государственных (муниципальных) учреждениях принципов «эффективного контракта».

В рамках перехода к «эффективному контракту» в отношении каждого работника должны быть уточнены и конкретизированы его трудовая функция, показатели и критерии оценки эффективности деятельности, установлен размер вознаграждения, а также размер поощрения за достижение коллективных результатов труда.

10. Переход от мониторинга первого этапа реформы совершенствования правового положения государственных учреждений, разработанных органами государственной власти (органами местного самоуправления) правовых актов, приведенных в соответствие с требованиями Закона № 83-ФЗ, уставов государственных учреждений к мониторингу результатов и эффектов от реализации реформы государственных и муниципальных учреждений.

Развитие указанной системы мониторинга является важной самостоятельной задачей, для решения которой необходимо:

разработать отраслевые показатели эффективности деятельности государственных учреждений, позволяющие оценить достижение целей, поставленных указанным законом;

усовершенствовать механизм осуществления мониторинга, минимизировав собираемые в его процессе сведения, а также продолжить развитие официального сайта в сети Интернет www.bus.gov.ru, который должен стать основным источником информации о государственных учреждениях, позволяющим формировать любые виды аналитической отчетности.

5.3. Повышение эффективности бюджетных инвестиций

Действующий в настоящее время порядок осуществления бюджетных инвестиций не учитывает изменения, внесенные в законодательство Российской Федерации в связи с совершенствованием правового положения государственных (муниципальных) учреждений, приводит к возникновению противоречий с гражданским и бюджетным законодательством Российской Федерации.

Сложившиеся порядки предусматривают осуществление бюджетными и автономными учреждениями, государственными (муниципальными) унитарными предприятиями расходов на строительство (приобретение), реконструкцию и техническое перевооружение объектов капитального строительства государственной (муниципальной) собственности в порядке, установленном для получателей бюджетных средств, а также заключение (исполнение) государственных контрактов от имени соответствующего публично-правового образования.

Вместе с тем, учитывая, что в соответствии с Гражданским кодексом Российской Федерации (далее – Гражданский кодекс) субсидиарная ответственность публично-правового образования по обязательствам юридических лиц наступает исключительно в отношении казенных учреждений, право принимать обязательства от имени публично-правового образования может быть предоставлено только казенному учреждению.

Кроме того, согласно Гражданскому кодексу от имени Российской Федерации своими действиями приобретать и осуществлять имущественные и личные неимущественные права и обязанности, выступать в суде могут органы государственной власти в рамках их компетенции, установленной актами, определяющими статус этих органов.

Таким образом, действующие порядки осуществления бюджетных инвестиций в объекты государственной (муниципальной) собственности противоречат положениям Гражданского и Бюджетного кодексов, устанавливающих, что от имени публично-правового образования могут принимать обязательства (заключать государственные контракты) только органы власти и казенные учреждения.

Финансовое обеспечение осуществления капитальных вложений в объекты капитального строительства и приобретения объектов

недвижимости государственной (муниципальной) собственности, закрепленные (подлежащие закреплению) на праве оперативного управления или хозяйственного ведения соответственно за бюджетными и автономными учреждениями, казенными или унитарными предприятиями может осуществляться либо путем предоставления субсидии указанным организациям, либо путем инвестиций из соответствующего бюджета:

путем передачи органами государственной власти (государственными органами), органами управления государственными внебюджетными фондами, органами местного самоуправления на безвозмездной основе на основании соглашений (договоров) своих полномочий государственного (муниципального) заказчика по заключению и исполнению от имени Российской Федерации, субъектов Российской Федерации, муниципальных образований в лице указанных органов государственных (муниципальных) контрактов бюджетным и автономным учреждениям или государственным (муниципальным) унитарным предприятиям, в отношении которых указанные органы осуществляют соответственно функции и полномочия учредителей или права собственника имущества соответствующего публично-правового образования (далее – органы власти);

путем осуществления бюджетных инвестиций самим органом власти как получателем бюджетных средств с последующей передачей результата капитальных вложений бюджетным и автономным учреждениям или унитарным предприятиям.

Значительное влияние на эффективность расходов бюджета на осуществление в объекты государственной собственности оказывают процедуры планирования, размещения, исполнения «инвестиционных» контрактов.

Существующий порядок планирования и осуществления бюджетных инвестиций не предполагает оценки всех необходимых финансовых потоков для хозяйственной деятельности учреждения, в том числе эксплуатационных расходов и выручки, связанной с использованием объекта. Также не подвергается специальному исследованию вопрос соразмерности технических характеристик создаваемого объекта потребностям на рынке и, таким образом, его влияние на конкурентные условия.

Как следствие, при осуществлении бюджетных инвестиций в форме капитальных вложений непосредственно органами власти и казенными учреждениями высоки риски создания неконкурентоспособных предприятий,

финансово зависимых от бюджетных вложений и искажающих рыночные условия.

Бюджетные инвестиции не должны создавать конкуренцию реализации коммерческих инвестиционных проектов. В этих условиях существенную роль в реализации инвестиционных проектов приобретает использование механизмов государственно-частного партнерства, позволяющих обеспечить частичное либо полное замещение бюджетных инвестиций частными или заемными средствами.

Расходы по таким проектам осуществляются в рамках широкого спектра соглашений имущественного и финансового характера, таких как:

концессии;

инвестиционные соглашения о согласованном по срокам и техническим параметрам создании объектов капитального строительства за счет государственных и частных инвестиций;

долгосрочные соглашения о приобретении товаров или услуг для государственных нужд, а также частичной компенсации затрат инвестора путем предоставления субсидий;

государственные гарантии Российской Федерации и субъектов Российской Федерации;

реализация инвестиционных проектов через компании с государственным участием;

софинансирование затрат коммерческих компаний на осуществление научно-исследовательских и опытно-конструкторских разработок и коммерциализации их результатов;

Государственная поддержка инвестиционных проектов, реализуемых частными инвесторами, также осуществляется за счет долгосрочного тарифного регулирования, не увеличения совокупной налоговой нагрузки для приоритетных инвестиционных проектов в течение срока их окупаемости, субсидий, предоставления в пользование либо аренду земельных участков и объектов недвижимости на льготных условиях и другие.

Налоговые и таможенные льготы, предоставляемые для реализации инвестиционных проектов, также следует рассматривать в качестве расходов инвестиционного характера (далее – налоговые расходы), т.к. они носят долгосрочный характер и формируют выпадающие доходы бюджетной системы.

Основными характеристиками бюджетных инвестиций при реализации государственно-частного партнерства являются юридическое закрепление партнерства, осуществление взаимодействия на средне- или долгосрочной основе, наличие строго определенной цели взаимодействия, отсутствие которой в дальнейшем не позволит оценивать реализуемый проект.

К преимуществам указанной формы реализации бюджетных инвестиций можно отнести:

возможность осуществления проекта при отсутствии бюджетных ресурсов в краткосрочной перспективе за счет частных инвестиций;

быстрое внедрение инфраструктуры, обусловленной взаимосвязью ответственности за проектирование и строительства и получение прибыли от пользования инфраструктурой населением, что мотивирует частного инвестора выполнять проекты в сжатые сроки;

заинтересованность частного инвестора, осуществившего капитальные вложения, в эффективном управлении объектом и снижении затрат по проекту;

оптимальное распределение рисков, поскольку при управлении, целью частного инвестора является оптимизация затрат и соответственно оптимальное соотношение рисков;

улучшенное качество обслуживания, поскольку, как правило, качество предоставленной услуги в рамках государственно-частного партнерства выше, чем при использовании механизма госзаказа;

создание дополнительных доходов бюджета (при реализации схем государственно-частного партнерства, которые предполагают выплату части средств, полученных частным партнером, в пользу государства, а также моделей государственно-частного партнерства, основанных на договоре аренды объектов инфраструктуры);

мультипликативный эффект, влекущий экономический рост, поскольку при реализации государственно-частного партнерства проекта задействованы несколько отраслей.

В то же время реализация инвестиционных проектов в рамках государственно-частного партнерства сопряжена с рядом сложностей.

Прежде всего, в настоящее время понятие и сфера применения государственно-частного партнерства не определены в законодательстве Российской Федерации. Как следствие, для значительной части бюджетных расходов, фактически направляемых на реализацию проектов

государственно-частного партнерства, соответствующий инструментарий не применяется.

В частности, реализация федеральных целевых программ предполагает привлечение внебюджетного финансирования, попадая, таким образом, в сферу применения инструментов государственно-частного партнерства. Возможность привлечения частных инвестиций, в свою очередь, определяется возвратностью инвестиций, характерной для коммерческого финансирования, а также рисками инвестиционного проекта и возможностями защиты от них.

Вместе с тем, процедура принятия решений об осуществлении бюджетных расходов инвестиционного характера в рамках федеральных целевых программ в настоящее время не предполагает проведение оценки возможности финансирования инвестиционного проекта на коммерческих принципах, а также готовности частных инвесторов софинансировать инвестиционные расходы, либо выкупить долю в проекте после его выхода на проектную мощность. Риски инвестиционных проектов и возможности их минимизации как за счет совершенствования регулирования в сфере реализации проекта, так и за счет профессионального управления рисками, не оцениваются.

Как следствие, при осуществлении бюджетных расходов инвестиционного характера в рамках федеральных целевых программ все инвестиционные риски, включая риски неэффективности бюджетных расходов, а также отсутствия заинтересованности у частных инвесторов в их софинансировании и коммерческом использовании полученных объектов собственности, ложатся на бюджетную систему Российской Федерации.

В рамках инструментов государственно-частного партнерства должно быть обеспечено частичное замещение бюджетных инвестиций частными, с высвобождением бюджетных средств для реализации новых социально-экономических задач.

Важную роль в выполнении этой задачи играют созданные за счет бюджетных средств Российской Федерации институты развития и государственные компании. Средства федерального бюджета, направленные для их формирования и финансирования, должны обеспечить максимальный объем внебюджетного софинансирования, а сами институты развития должны поэтапно перейти на режим самофинансирования за счет внебюджетных источников и эффективной хозяйственной деятельности.

При решении данной задачи необходимо обеспечить ежегодный мониторинг использования бюджетных средств, направленных в институты развития и компании с государственным участием с целью оценки их результативности, финансовой самостоятельности и привлеченного внебюджетного софинансирования. Неэффективные институты и компании, не в полной мере обеспечивающие решение поставленных перед ними задач, должны быть реформированы с учетом лучшего российского и международного опыта.

Следует существенно расширить использование финансовых инструментов, обеспечивающих возвратность средств при осуществлении инвестиционных расходов. Финансовые возможности таких инструментов будут определяться не столько возможностями бюджетов, сколько финансовым потоком от дивидендов и процентных платежей, а также поступлениями от продажи активов, т.е. зависеть от качества поддерживаемых инвестиционных проектов.

Кроме этого, формирование в реальном секторе низкорисковых финансовых инструментов, обеспечивающих возвратность инвестированных средств необходимо для развития накопительной части пенсионной системы Российской Федерации, а также инвестирования средств других внебюджетных фондов, таких как Фонд национального благосостояния и Резервный фонд Российской Федерации.

Разделение функций владения и управления государственными активами также позволяет обеспечить запуск внебюджетных инструментов возвратного финансирования инвестиционных проектов. Использование фондовых механизмов, а также механизмов доверительного управления позволит повысить качество принятия инвестиционных решений, и привлечь профессиональные управляющие компании с многолетним успешным опытом коммерческих инвестиций.

Источником финансирования таких инструментов должны стать средства от сделок по продаже частным инвесторам долей в предприятиях, созданных в результате бюджетных инвестиций, а также на начальном этапе их формирования – средства в пределах государственных программ, высвобождаемые в результате завершения ранее принятых обязательств по направлениям осуществления расходов, признанных неэффективными для достижения целей государственных программ.

Таким образом, для запуска указанных инструментов необходимо обеспечить ежегодную оценку эффективности мероприятий государственных программ, и конкурентные принципы направления бюджетных средств, высвобождаемых в результате прекращения действия срочных обязательств и отказа от продления неэффективных мероприятий инвестиционного характера.

Необходимо отметить, что способ формирования внебюджетных инструментов возвратного финансирования инвестиционных проектов обеспечивает сокращение рисков, связанных с осуществлением бюджетных инвестиций. В частности, бюджетные ассигнования в такие инструменты могут направляться в виде разовых вложений в случае благоприятной макроэкономической конъюнктуры. Риски эффективности их инвестирования прямо увязаны с финансовым результатом деятельности фонда, и как следствие – с репутацией и вознаграждением управляющей компании.

С учетом изложенного, в рамках реализации Программы необходимо обеспечить повышение эффективности бюджетных расходов инвестиционного характера, сопряженное с масштабным привлечением частных инвестиций в отечественную экономику, посредством решения следующих задач:

- сокращение рисков, с которыми сопряжен процесс осуществления инвестиций в проекты, реализуемые на принципах государственно-частного партнерства;

- передача большей части рисков по инвестиционным проектам от государства к частным инвесторам с расширением доступа капитала на традиционно государственный рынок инвестиций в социальную сферу и инфраструктуру;

- повышение эффективности бюджетных инвестиций;

- создание новых инструментов бюджетной политики в сфере государственных инвестиций, обеспечивающих «комфортные» условия для частного капитал;

- повышения эффективности управления созданными в результате инвестиционной деятельности активов, в том числе компаниями с государственным участием и институтами развития, включая привлечение частного капитала к их дальнейшему развитию и модернизации;

совершенствования механизмов предоставления государственных гарантий (см. раздел 4.4).

Для решения указанных задач в рамках Программы должны быть осуществлены следующие меры.

1. Мероприятия, направленные на сокращение рисков инвестирования в проекты, реализуемые на принципах государственно-частного партнерства:

обеспечение обязательного публичного финансового, технологического, ценового и правового аудита (в формате *duediligence*) всех инвестиционных проектов с государственным участием во всех формах (в том числе в форме налоговых расходов) суммарным объемом инвестиций выше 1,5 млрд. рублей;

формирование, мониторинг и учет при принятии решений о государственной поддержке инвестиционного проекта репутации и опыта реализации аналогичных проектов собственников и топ-менеджмента компании, реализующей проект;

проведение систематического сравнительного анализа результатов, достигаемых при реализации лучших инвестиционных проектов с государственным участием, с последующим их учетом при принятии решений по новым аналогичным расходным обязательствам инвестиционного характера;

повышение инвестиционной привлекательности инвестиционных проектов за счет установления долгосрочных тарифов, а также иных мер регуляторного характера в сфере реализации проекта;

повышение инвестиционной привлекательности проектов за счет улучшения условий ведения бизнеса в Российской Федерации;

обеспечение обязательной оценки влияния на конкурентную среду участия Российской Федерации в реализации инвестиционного проекта;

сокращение государственного участия в экономической деятельности, искажающего условия конкуренции, путем прекращения государственной финансовой поддержки инвестиционных проектов, аналоги которых реализуются в коммерческом секторе;

разработка и применение в бюджетном планировании отраслевых моделей государственного стимулирования экономической активности, привлечения частных инвестиций и управления отраслевыми рисками;

переход от бюджетных инвестиций к закупкам товаров и услуг на основе долгосрочных проектных соглашений в случае реализации инвестиционного проекта в сфере осуществления государственных функций.

2. Мероприятия, направленные на передачу рисков по инвестиционным проектам от государства к частным инвесторам:

проведение оценки возможности привлечения частных инвестиций для реализации либо софинансирования инвестиционного проекта до принятия финансовых обязательств Российской Федерации по данному проекту;

привлечение частных инвесторов к реализации инвестиционных проектов с передачей им части проектных рисков в случае возможности коммерческого использования объектов, созданных в результате реализации инвестиционного проекта;

стимулирование субъектов Российской Федерации при создании ими новых рабочих мест и привлечении внебюджетных инвестиций через частичное погашение кредитов, взятых субъектом Российской Федерации на развитие инфраструктуры для этих проектов;

стимулирование частных инвестиций в рамках проектов государственно-частного партнерства по комплексному развитию территорий с последующей частичной компенсацией понесенных расходов в части развития публичной инфраструктуры в зависимости от дополнительных налоговых поступлений от эксплуатации новых предприятий, созданных участниками таких проектов;

развитие инструментов страхования инвестиций, в том числе за счет создания специальных фондовых и производных финансовых инструментов.

3. Мероприятия, направленные на повышение эффективности бюджетных инвестиций:

уточнение порядка предоставления бюджетных инвестиций юридическим лицам, не являющимся государственными и муниципальными учреждениями и государственными или муниципальными унитарными предприятиями в части совершенствования контроля за достижением целей и задач, для реализации которых осуществлялись вложения в уставный капитал;

установление обязательных требований к обоснованию новых бюджетных и налоговых расходов инвестиционного характера в формате инвестиционных проектов, в том числе путем корректировки правил и методических указаний по разработке государственных программ в части

обязательного использования принципов проектного подхода к планированию расходов инвестиционного характера;

обеспечение ежегодного анализа результативности и эффективности институтов развития и компаний с государственным участием в части их финансовой самостоятельности и привлечения внебюджетных инвестиций;

совершенствование механизмов использования специальных счетов в уполномоченных банках-агентах, через которые осуществляется финансирование капитальных вложений в инвестиционные проекты, для контроля целевого использования бюджетных расходов инвестиционного характера;

совершенствование бюджетного законодательства в части процедуры и условий принятия долгосрочных финансовых обязательств по расходам инвестиционного характера в формате инвестиционных проектов, а также реализации инвестиционных проектов в формате государственно-частного партнерства;

осуществление оценки потребности в средствах федерального бюджета на основе структуры проектного финансирования инвестиционного проекта, с использованием различных инструментов, включая объемы налоговых расходов;

формирование правил предоставления налоговых расходов для реализации инвестиционных проектов и оценки их целевого использования, эффективности и результативности на общих с другими расходами принципах;

проведение анализа и включение в государственные программы объемов налоговых расходов по инвестиционным проектам и действующим предприятиям в отраслях экономики;

формирование механизмов и стратегии выхода Российской Федерации из инвестиционных проектов на условиях возвратности вложенных бюджетных средств, а также устойчивости и сохранения темпов развития созданных предприятий;

завершение (прекращение) мероприятий по поддержке национальной экономики, не обеспечивающих достижение целевых показателей, определенных в государственных программах;

совершенствование использования долговых инструментов при реализации проектов в форме государственно-частного партнерства, а также

согласование долговой политики с политикой в сфере государственно-частного партнерства

4. Мероприятия, направленные на создание новых инструментов инвестиционной политики:

разделение функций владения и управления государственными активами за счет их передачи в доверительное управление с привлечением с финансового рынка инвестиций, необходимых для их развития;

создание низкорисковых финансовых инструментов долгосрочного проектного финансирования, обеспечивающих возможность направления части средств пенсионной системы, а также средств государственных фондов Российской Федерации на финансирование инвестиционных проектов в реальном секторе национальной экономики;

переход от прямой бюджетной поддержки новых инвестиционных проектов к использованию механизмов возвратного финансирования в случае реализации коммерческих инвестиционных проектов;

стимулирование развития коммуникационных площадок между рыночными участниками с привлечением институтов развития, в том числе в формате технологических платформ.

5.4. Повышение эффективности межбюджетных трансфертов

Межбюджетные трансферты бюджетам субъектов Российской Федерации составляют более 10% общего объема расходов федерального бюджета. Для повышения эффективности их использования необходимы взаимоувязанные действия в двух направлениях – создание устойчивых предпосылок и стимулов к повышению эффективности расходов региональных и местных бюджетов и совершенствование структуры и порядка (методик) предоставления межбюджетных трансфертов.

В рамках первого направления базовой предпосылкой является четкое и стабильное разграничение обязательств и доходных источников между публично-правовыми образованиями, обеспечивающее достаточную степень их финансовой самостоятельности в рамках единых принципов управления общественными финансами и возможности реализации единой государственной политики.

Наряду с созданием общих условий для повышения бюджетной самостоятельности, а значит ответственности региональных и местных органов власти, необходимо рамочное законодательное регулирование и методологическое содействие организации бюджетного процесса на региональном и местном уровнях, в том числе:

формирование и утверждение законов (решений) о бюджетах субъектов Российской Федерации (муниципальных образований) на трехлетний период, обеспечивающее возможность и обязательства по планированию и реализации среднесрочных проектов и программ;

установление минимальных требований к системе долгосрочного планирования, используемой для формирования и исполнения бюджетов, в первую очередь в части определения бюджетных ограничений в рамках долгосрочных бюджетных стратегий и программ;

определение конкретных требований к государственным программам субъектов Российской Федерации и порядка предоставления субсидий в рамках государственных программ субъектов Российской Федерации как необходимого условия предоставления соответствующих межбюджетных трансфертов;

соответствие требованиям к прозрачности бюджетного процесса, включая конкретные сроки, состав и условия публикации необходимых сведений о формировании, рассмотрении и исполнении бюджетов субъектов Российской Федерации и местных бюджетов, а также управлении государственными и муниципальными активами, утверждение средне и долгосрочных параметров налоговой и долговой политики;

формирование системы оказания государственных и муниципальных услуг на основе государственных и муниципальных заданий;

обеспечение стабильных условий формирования доходов местных бюджетов за счет повышения доли межбюджетных трансфертов из бюджетов субъектов Российской Федерации, распределяемых на трехлетний период;

обязательный учет качества нормативного правового регулирования системы контроля и аудита при распределении и предоставлении субсидий и «стимулирующих» субсидий из федерального бюджета;

конкретизация порядка и условий оценки соответствия параметров бюджетов субъектов Российской Федерации и местных бюджетов требованиям (ограничениям) бюджетного законодательства при безусловном,

предсказуемом и прозрачном применении конкретных мер ответственности в случае их нарушения.

В целях создания инструментов для поддержки ликвидности счетов бюджетов субъектов Российской Федерации и местных бюджетов на Федеральное казначейство предполагается возложить полномочия по предоставлению бюджетных кредитов на пополнение остатков средств на счетах бюджетов субъектов Российской Федерации и местных бюджетов.

В соответствии с изменениями, вносимыми в Бюджетный кодекс, предоставление бюджетных кредитов на пополнение остатков средств на счетах бюджетов субъектов Российской Федерации (местных бюджетов) будет осуществляться территориальными органами Федерального казначейства за счет остатков средств на едином счете федерального бюджета, в пределах одной двенадцатой доходов бюджета субъекта Российской Федерации (местного бюджета), на возвратной и платной основе, на срок до тридцати дней.

Ежегодно на 1 января текущего финансового года накапливаются значительные средства на счетах бюджетов бюджетной системы Российской Федерации за счет наличия значительных сумм неиспользованных субъектами Российской Федерации остатков субсидий, субвенций и иных межбюджетных трансфертов, предоставленных из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации (далее – целевые средства). Практика показала, что взыскание этих остатков из бюджетов субъектов Российской Федерации и местных бюджетов, является трудоемкой и длительной процедурой.

В целях создания инструментов для поддержания ликвидности единого счета федерального бюджета, а также совершенствования учета операций с целевыми средствами необходимо внедрить новый механизм предоставления целевых средств – механизм «бюджетного аккредитива».

Перечисление целевых средств из федерального бюджета в бюджеты субъектов Российской Федерации должно осуществляться в размере фактической потребности субъекта Российской Федерации на дату совершения платежа, что минимизирует неиспользованные остатки целевых средств на счетах бюджетов субъектов Российской Федерации и местных бюджетов.

Также требуется обеспечить единую, определенную в соответствующем нормативном правовом акте Правительства Российской

Федерации основу для формирования, исполнения и корректировки сроков перечисления межбюджетных трансфертов в бюджеты субъектов Российской Федерации, в первую очередь в отношении нецелевой финансовой помощи, являющейся одним из инструментов профилактики возникновения временных кассовых разрывов (как следствие – сокращения расходов на обслуживание привлекаемых заемных средств), и возникновения кредиторской.

В рамках второго направления необходимо, прежде всего, скорректировать подходы к формированию и структуре межбюджетных трансфертов бюджетам субъектов Российской Федерации в целом.

В 2012 году в общем объеме межбюджетных трансфертов из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации доля дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности составляла 29%, дотаций на обеспечение сбалансированности бюджетов субъектов Российской Федерации - 8%, субсидий - 38%, субвенций - 22%, иных межбюджетных трансфертов - 4%.

При этом приложениями к федеральному закону о федеральном бюджете было распределено порядка 2/3 от общего объема указанных трансфертов. Остальные межбюджетные трансферты распределялись на основании нормативных правовых актов Правительства Российской Федерации или федеральных органов исполнительной власти.

Кроме того, субъектам Российской Федерации было выданы кредиты в объеме почти 0,5 трлн. рублей, а также 0,3 трлн. руб. было предоставлено за счет средств государственной корпорации Фонда содействия реформированию ЖКХ.

Сложившаяся структура межбюджетных трансфертов не в полной мере обеспечивает предсказуемость и объективность распределения межбюджетных трансфертов, особенно в средне- и долгосрочном периодах, ограничивает самостоятельность и, следовательно, бюджетную ответственность органов государственной власти субъектов Российской Федерации, не создает достаточных стимулов для наращивания собственного налогового потенциала, искажает мотивацию региональных органов власти.

Основным принципом и среднесрочным целевым ориентиром политики в данной сфере будет повышение доли дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности не менее чем до 50% от всех межбюджетных трансфертов, поступающих в доходы бюджетов субъектов Российской Федерации.

Федерации, и доли трансфертов, распределенных федеральным законом о бюджете – не менее чем до 90% от общего объема трансфертов.

Предоставление кредитов из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации будет в основном ограничено кредитами, предоставляемыми в рамках оглашений с Минфином России о сокращения задолженности перед федеральным бюджетом и иных мероприятий, повышающих устойчивость бюджетов субъектов Российской Федерации, включая оптимизацию долговой нагрузки и развитие налогового потенциала.

Одновременно будут устранены пробелы в разграничении полномочий между публично-правовыми образованиями, создающие условия для применения «иных межбюджетных трансфертов».

В перспективе планируется полностью отказаться от «иных межбюджетных трансфертов» из федерального бюджета (с возможным их исключением из форм межбюджетных трансфертов), а также сократить объем дотаций до уровня, не превышающего 10% от общего размера дотаций.

Наряду с этим в 2013-2015 годах, а также в последующие периоды по мере развития института государственных программ Российской Федерации, будет реализован комплекс мер по развитию методологии формирования и использования каждого из видов межбюджетных трансфертов на основе оценки их эффективности, необходимости и достаточности.

Основным инструментом межбюджетного регулирования на федеральном уровне будут оставаться дотации на выравнивание бюджетной обеспеченности субъектов Российской Федерации.

Предполагается минимизировать зависимость объемов предоставляемых дотаций от прогнозируемого объема собственных доходов консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации на очередной финансовый год и плановый период, что может быть обеспечено, в том числе в рамках концентрации этих дотаций среди ограниченного круга субъектов Российской Федерации.

В качестве дополнительного инструмента повышения прозрачности распределения дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности основные положения методики распределения указанных дотаций будут закреплены в Бюджетном кодексе.

Начиная с 2013 года будет осуществлена консолидация (укрупнение) большинства субсидий бюджетам субъектам Российской Федерации,

предоставляемых в рамках государственных программ Российской Федерации, а, начиная с 2015 года, бюджетам субъектов Российской Федерации в рамках соответствующих госпрограмм будет предоставляться единая («блоковая») субсидия.

При этом будет сведена к минимуму практика предоставления субсидий на софинансирование конкретных расходных обязательств, в том числе объектов капитального строительства (за исключением использования средств резервного фонда на предотвращение и ликвидацию последствий стихийных действий, резервных фондов Президента и Правительства Российской Федерации).

Основным инструментом достижения целей предоставления субсидий будет оказание поддержки реализации государственных программ субъектов Российской Федерации и муниципальных программ, осуществление которых является необходимым условием достижения результатов соответствующих государственных программ Российской Федерации.

Условия формирования, основные положения методик распределения и порядка предоставления, включая осуществление контроля за результатами использования субсидий, будут устанавливаться в государственных программах Российской Федерации. При этом, в Бюджетном кодексе будет установлено, что вопросы распределения и предоставления указанных субсидий подлежат регулированию исключительно решениями по данным государственным программам Российской Федерации, что также позволит минимизировать количество подзаконных актов, используемых для исполнения федерального бюджета.

Кроме того, должна быть сформирована единая методологическая база формирования общего объема субсидий и подходов к распределению этих межбюджетных трансфертов. Основным критерием для распределения и условий софинансирования конкретных программных мероприятий субъектов Российской Федерации и муниципальных образований будет выступать их значение для достижения целей и задач государственных программ Российской Федерации с учетом уровня расчетной бюджетной обеспеченности и эффективности реализации соответствующих государственных программ субъектов Российской Федерации и муниципальных программ.

В среднесрочной перспективе будет существенно сокращено количество субвенций, предоставляемых бюджетам субъектов Российской Федерации.

Федерации на финансовое обеспечение функциональных «делегированных» полномочий Российской Федерации (с учетом положений раздела 3.3). Основная часть указанных полномочий должна быть закреплена за субъектами Российской Федерации в качестве «собственных». При этом в переходный период может использоваться «блоковая» субвенция на финансовое обеспечение «делегированных» функциональных полномочий.

В то же время, субвенции, предоставляемые для финансового обеспечения «делегированных» полномочий по публично-нормативным обязательствам (выплатам гражданам) расходов, предусматривающих предоставление трансфертов населению, могут быть сохранены.

Планируется, что в период до 2015 года будут сформированы условия для полноценной систематизации механизмов применения особых условий поддержки конкретных административно-территориальных образований (территорий), в том числе – наукоградов, закрытых административно-территориальных образований, особых экономических зон и т.д.

В дальнейшем нормативно-правовое регулирование и финансовое обеспечение условий формирования, распределения и предоставления межбюджетных трансфертов должно быть полностью аккумулировано в государственной программе «Управление государственными финансами и государственным долгом».

Необходимо завершить передачу от Минобороны России в собственность субъектов Российской Федерации и муниципальных образований объектов военного имущества, военных городков, которые не используются в целях обороны и безопасности страны.

В этой связи в 2013 году будет разработана методологическая основа для расчета межбюджетных трансфертов (на строго ограниченный период) для предоставления в бюджеты субъектов Российской Федерации, в связи с передачей в собственность субъектов Российской Федерации и муниципальных образований имущества военных городков, не имеющих перспектив применения для нужд Вооруженных Сил Российской Федерации, формируемая с учетом объема бюджетных ассигнований, предусмотренных Министерству обороны Российской Федерации на содержание военного недвижимого имущества.

5.5. Обеспечение устойчивости и сбалансированности пенсионной системы

В действующих условиях пенсионная система продолжает испытывать серьезные проблемы, связанные с невозможностью бюджета Пенсионного фонда Российской Федерации полностью обеспечивать собственными средствами реализацию мероприятий в области обязательного пенсионного страхования, причинами которых являются отдельные недостатки пенсионной системы, оказывающие влияние на бюджетную систему Российской Федерации в целом, а также на пенсионные права граждан.

Принятые в 2010 году отдельные меры по совершенствованию пенсионной системы не позволили в целом решить проблему финансовой сбалансированности пенсионной системы, а последствием складывающейся в ближайшие годы демографической ситуации без принятия дополнительных решений будет дальнейшая несбалансированность пенсионной системы и ее возрастающая зависимость от федерального бюджета, альтернативой которой будет существенное повышение размеров отчислений страховых взносов (в распределительную часть пенсионной системы).

К причинам растущего дефицита пенсионной системы относятся различные факторы, касающиеся, в том числе несовершенства отдельных норм пенсионного законодательства, которое не увязано с происходящими в Российской Федерации демографическими и экономическими процессами.

В случае если пенсионную систему не реформировать, то потребность в бюджетных ассигнованиях федерального бюджета на покрытие дефицита бюджета Пенсионного фонда Российской Федерации будет только возрастать, и действующая пенсионная система с наличием огромного количества льгот (льготные тарифы для отдельных плательщиков, досрочные трудовые пенсии по старости, и т.д.), будет способствовать разбалансированию бюджетной системы Российской Федерации, значительный объем средств которой будет направляться исключительно на обеспечение расходных социальных обязательств государства и в первую очередь пенсионных.

Одним из основных принципов бюджетной системы Российской Федерации является принцип самостоятельности бюджетов, который предусматривает самостоятельное обеспечение сбалансированности

соответствующего бюджета и эффективность использования бюджетных средств.

В этой связи, одной из ключевых государственных задач в сфере бюджетной политики является обеспечение сбалансированности бюджета Пенсионного фонда Российской Федерации в долгосрочной перспективе с учетом растущих расходных обязательств Российской Федерации в условиях демографических рисков. Демографический прогноз Российской Федерации показывает, что после 2030-х годов численность пенсионеров в стране превысит численность наемных работников, уплачиваемых страховые взносы в пенсионную систему.

Оценка «инерционного» прогноза основных характеристик бюджета Пенсионного фонда Российской Федерации рассчитана с учетом следующих предложений: совершенствование тарифной политики для самозанятого населения, реформирование института досрочного назначения пенсии, а также предоставление с 2014 года права перевода 4-х процентных пункта тарифа страховых взносов на обязательное пенсионное страхование из накопительной части в распределительную.

Вместе с тем, учитывая, что реализация указанных мер не приведет к обеспечению сбалансированности бюджета Пенсионного фонда Российской Федерации, а реализация отдельных предложений, может привести к увеличению обязательств государства по выплате пенсий в долгосрочной перспективе, предлагается продолжить работу по совершенствованию пенсионной системы, предусматривающую внесение следующих изменений:

1. Корректировка ожидаемого периода выплаты трудовой пенсии по старости с 19 лет до 21,4 лет в начальной стадии преобразований и его дальнейшее ежегодное «автоматическое» уточнение с учетом увеличения продолжительности жизни.

2. В качестве альтернативы повышению пенсионного возраста целесообразно рассмотреть вопрос о выработке механизмов стимулирования граждан к более позднему назначению трудовой пенсии по старости при действующем условии назначения трудовой пенсии по старости по достижении мужчинами возраста 60 лет, женщинами 55 лет.

При достижении пенсионного возраста мужчинами 60 лет и женщинами 55 лет, в случае продолжения ими выполнения оплачиваемой работы, страховой стаж после указанного возраста будет учитываться для формирования пенсионных прав. При этом ожидаемый период выплаты

трудовой пенсии будет снижаться на количество отработанных полных календарных лет, но не более чем на 5 лет, а размер страховой части трудовой пенсии будет повышаться на 6 процентов за каждый отработанный полный год мужчинами и женщинами после 60 и 55 лет соответственно.

Также необходимо учитывать в формуле расчета размера трудовой пенсии коэффициент, рассчитанный исходя из соотношения фактически имеющегося страхового стажа (не менее 10 лет) и максимального требуемого для назначения полной пенсии страхового стажа (35 лет, с последующим увеличением).

3. Повышение требования к минимальному страховому стажу, дающему право на установление трудовой пенсии по старости, с 5 лет до 15 лет, с возможностью последующего увеличения.

Необходимо начать повышение с 2013 года требуемого 5-летнего страхового стажа, дающего право на установление трудовой пенсии по старости при достижении мужчинами возраста 60 лет, женщинами 55 лет, ежегодно на 1 год до установления минимального требуемого уровня страхового стажа до 15 лет, с последующим возможным постепенным его увеличением.

4. Изменение механизма индексации трудовых пенсий и расчетного пенсионного капитала.

Предлагается рассмотреть возможность изменения механизма индексации трудовых пенсий по одному из двух вариантов:

осуществлять индексацию один раз в год на среднеарифметическое значение между индексом роста потребительских цен и индексом роста среднемесячной заработной платы за прошедший год;

осуществлять индексацию один раз в год на индекс роста потребительских цен, а в случае благоприятного прогноза развития экономики предлагается проводить доиндексацию трудовых пенсий. При этом совокупный коэффициент индексации не может превышать индекс роста доходов бюджета Пенсионного фонда Российской Федерации в расчете на одного пенсионера, направляемых на выплату страховой части трудовых пенсий по старости и трудовых пенсий по инвалидности и по случаю потери кормильца.

Индексацию расчетного пенсионного капитала необходимо осуществлять ежегодно на индекс роста потребительских цен за прошедший год.

5. Не производить выплату фиксированного базового размера трудовой пенсии в период осуществления пенсионерами, в том числе досрочно получаемыми трудовую пенсию по старости в связи с особыми условиями труда, оплачиваемой работы.

Согласно положениям статьи 2 Федерального закона от 17 декабря 2001 г. № 173-ФЗ «О трудовых пенсиях в Российской Федерации» трудовая пенсия - ежемесячная денежная выплата в целях компенсации застрахованным лицам заработной платы и иных выплат и вознаграждений, утраченных ими в связи с наступлением нетрудоспособности вследствие старости или инвалидности, а нетрудоспособным членам семьи застрахованных лиц - заработной платы и иных выплат и вознаграждений кормильца, утраченных в связи со смертью этих застрахованных лиц, право на которую определяется в соответствии с условиями и нормами, установленными названным Федеральным законом.

В настоящее время пенсионное законодательство не содержит ограничений по выплате пенсий – пенсии выплачиваются в полном размере, при отсутствии наступления страхового случая (потеря трудоспособности). Продолжая работать, пенсионеры получают заработную плату, с которой производится уплата страховых взносов на обязательное пенсионное страхование, в связи с чем, ежегодно размер их пенсии с 1 августа подлежит корректировке, таким образом, размер трудовой пенсии ежегодно увеличивается наряду с проводимой индексацией.

В период выполнения пенсионером оплачиваемой трудовой деятельности не должен выплачиваться фиксированный базовый размер пенсии.

6. Установление фиксированного платежа для самозанятого населения в зависимости от среднемесячной заработной платы в экономике.

На первом этапе в целях адаптации самозанятых граждан к изменению страховой нагрузки, принято решение об исчислении тарифа для указанных граждан из расчета 2 МРОТ, однако для создания в отношении самозанятых граждан объективных условий формирования пенсионных прав, соотносимых с правами наемных работников, предлагается приведение размера уплачиваемых самозанятыми гражданами страховых платежей в соответствии с уровнем пенсионных выплат путем индексации фиксированного платежа на темп роста номинально начисленной среднемесячной заработной платы с тем, чтобы при выходе на трудовую

пенсию по старости, ее размер в месяц составлял не менее величины одного прожиточного минимума пенсионера.

7. Сохранение накопительной части в системе обязательного пенсионного страхования.

Средства пенсионных накоплений инвестируются в активы, которые имеют реальную рыночную стоимость и обеспечивают формирование целевого источника финансирования обязательств по накопительной части трудовой пенсии, кроме того средства пенсионных накоплений являются источником долгосрочных инвестиций в экономику.

При этом публичные, в том числе пенсионные обязательства государства, подлежат регулярному наблюдению со стороны кредитных рейтинговых агентств. Их увеличение свидетельствует о росте чистого государственного долга и трактуется как ослабление кредитоспособности суверенного заемщика.

Широкая и диверсифицированная база инвесторов в государственные ценные бумаги является одним из важных факторов, определяющих кредитный рейтинг. Сокращение присутствия отдельных инвесторов, включая негосударственные пенсионные фонды, является негативным фактором для кредитного рейтинга суверенного эмитента. Уменьшение накопительной части снизит участие негосударственных пенсионных фондов на рынке государственных ценных бумаг.

В целом осуществление комплексной пенсионной реформы позволит:

установить непосредственную зависимость и обусловленность между отчислениями на пенсионное обеспечение и размерами соответствующих выплат, в минимальной степени зависящих от кратко- и среднесрочных изменений налогово-бюджетной политики;

разграничить финансовую ответственность в рамках формирования федерального бюджета и бюджета Пенсионного фонда, обеспечивающего большую степень самостоятельности в принятии решений по резервированию, использованию, приумножению имеющихся средств;

определить собственные источники финансового обеспечения пенсионных прав, соответствующих конкретным отчислениям от фонда оплаты труда;

создать условия для развития негосударственных институтов пенсионных накоплений, позволяющих реализовать потенциал интенсивного использования добровольных, дополнительных пенсионных взносов

населения в качестве источника финансирования окупаемых инфраструктурных и иных безрисковых проектов;

предоставить возможность выбора для граждан, участвующих в формировании доходов пенсионной системы Российской Федерации, между финансированием распределительной и накопительной частей пенсии;

обеспечить корректировку ожидаемого периода выплаты трудовой пенсии по старости с учетом реальной и ожидаемой продолжительности жизни;

создать условия для стимулирования граждан к более позднему назначению трудовой пенсии по старости за счет увеличения объемов соответствующих пенсионных прав;

сформировать адекватные требования к минимальному страховому стажу, дающему право на установление трудовой пенсии по старости;

усовершенствовать механизм индексации трудовых пенсий и расчетного пенсионного капитала;

установить фиксированный платеж для самозанятого населения в зависимости от среднемесячной заработной платы в экономике.

Обязательным условием успешности этих мер и сохранения важного источника «длинных» денег в экономике является сохранение накопительной части в системе обязательного пенсионного страхования.

При этом необходимо обеспечить не только и не столько краткосрочно благоприятные условия функционирования пенсионной системы, но и сделать возможным ее стратегическую устойчивость даже в условиях конъюнктурных колебаний социально-экономической ситуации при условии постепенного сокращения уровня дотационности бюджета Пенсионного фонда и достижения в долгосрочной перспективе его сбалансированности.

6. Повышение операционной эффективности деятельности органов исполнительной власти и государственных (муниципальных) учреждений

Повышение результативности бюджетных расходов должно быть обеспечено также на операционном уровне, которым определяется эффективность инструментов, механизмов, процедур непосредственного принятия и реализации решений органами государственного и

муниципального управления. Они включают меры, реализуемые как на уровне отраслевых (ведомственных) планов повышения эффективности бюджетных расходов, так и на уровне межведомственного взаимодействия – в рамках совершенствования системы бюджетных платежей. Указанные меры должны быть направлены на повышение подотчетности органов государственной власти и органов местного самоуправления, развитие системы мониторинга и оценки результатов их деятельности, а также создание механизмов стимулирования к повышению эффективности использования средств бюджетов бюджетной системы Российской Федерации.

6.1. Повышение качества финансового менеджмента в органах исполнительной власти и государственных (муниципальных) учреждениях

Реализация бюджетного процесса на основе программно-целевых методов управления предъявляет новые требования к инструментам финансового менеджмента как на ведомственном уровне, так и на уровне государственных (муниципальных) учреждений.

Финансовый менеджмент органа государственной власти (органа местного самоуправления) должен стать процессом, встроенным в его деятельность, охватывающим все взаимосвязанные бюджетные процедуры (среднесрочное финансовое планирование и исполнение бюджета в увязке с процедурами закупок для государственных (муниципальных) нужд, учет и отчетность, финансовый аудит).

В ходе финансового менеджмента органа государственной власти (органа местного самоуправления) должны приниматься эффективные управленческие решения о распределении, обеспечении адресного, экономного и результативного использования бюджетных средств, направляемых на мероприятия, осуществляемые территориальными органами и структурными подразделениями, а также оказание государственных (муниципальных) услуг, осуществляемых подведомственными государственными (муниципальными) учреждениями.

Необходимым условием обеспечения эффективного финансового управления на ведомственном уровне становится формирование

полноценных систем внутреннего финансового контроля и аудита в органах государственной власти (органах местного самоуправления).

В соответствии с проектом федерального закона «О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации и Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях в части регулирования государственного и муниципального финансового контроля и ответственности за нарушение бюджетного законодательства Российской Федерации» внутренний финансовый контроль в системе главного администратора бюджетных средств определен как система мер по установлению и контролю за внутренними процедурами планирования и исполнения бюджета, ведения бюджетного учета, составления и представления бюджетной отчетности, а также формированию предложений по улучшению качества бюджетных процедур.

Внутренний финансовый контроль дополняется внутренним финансовым аудитом, нацеленным на проведение на основе функциональной независимости оценки надежности системы внутреннего финансового контроля, полноты и достоверности бюджетной отчетности. Основным результатом внутреннего финансового аудита будет направление руководителю органа государственной власти (органа местного самоуправления) рекомендаций по повышению эффективности использования бюджетных средств.

Повышение качества внутреннего финансового контроля и аудита предполагает проведение следующих мероприятий:

- разработка и совершенствование нормативного и методического обеспечения внутреннего финансового контроля и аудита;

- внедрение риск-ориентированного планирования внутреннего финансового аудита;

- внедрение системы внешней и внутренней оценки качества внутреннего финансового контроля и аудита на основе установленных количественных показателей эффективности деятельности должностных лиц в сфере внутреннего финансового контроля и аудита;

- подготовка и переподготовка указанных должностных лиц.

Внутренний контроль должен превратиться в постоянный процесс, осуществляемый руководством и должностными лицами всех структурных уровней в ходе исполнения функций (оказания услуг) и полномочий, направленный на предоставление разумных гарантий:

соблюдения и качественного исполнения законодательных и иных нормативных правовых актов, административных и внутренних регламентов (стандартов);

формирования и представления полной и достоверной финансовой (бухгалтерской) и иной отчетности;

сохранности имущества, находящегося в оперативном управлении, эффективности его использования;

соблюдения принципов эффективности и результативности деятельности.

Роль внутреннего аудита сводится к оценке надежности средств внутреннего контроля, подтверждению полноты и достоверности бухгалтерской (финансовой) отчетности, формированию рекомендаций по повышению эффективности деятельности органа государственной власти (органа местного самоуправления), государственного (муниципального) учреждения.

Внутренний контроль и аудит должен быть основан на управлении рисками, которые в установленном порядке идентифицируются и количественно оцениваются с определением рекомендуемых мер, направленных на их снижение и устранение негативных факторов рисков. В результате расчета риска должны быть определены как вероятность наступления события, негативно влияющего на достижение установленных целей, задач и ожидаемых результатов деятельности, так и степень влияния или последствия этого события в случае его проявления, в том числе выражающиеся в размере возможного материального ущерба.

Основными негативными факторами рисков являются недостатки, связанные с дисбалансом организационной структуры, отсутствием четкой системы управленческой подотчетности, основанной на разграничении круга задач и обязанностей должностных лиц, пробелами во внутренних стандартах и регламентах организации деятельности, ненадлежащим планированием операционной деятельности, неэффективной кадровой политикой и неудовлетворительной реализацией антикоррупционных мер.

Практика применения новых подходов по организации внутреннего финансового контроля и аудита в системе главного администратора бюджетных средств позволит к 2015 году перейти к формированию систем внутреннего контроля и аудита, охватывающих все аспекты деятельности как

органов государственной власти (органов местного самоуправления), так и государственных (муниципальных) учреждений.

В 2015 – 2018 годах первоочередными мероприятиями по развитию систем внутреннего контроля и аудита являются:

формирование нормативных правовых актов, обеспечивающих осуществление внутреннего контроля и аудита как в системе главного администратора бюджетных средств, так и в государственном (муниципальном) учреждении;

разработка и внедрение программ обучения и тренингов по внутреннему контролю и аудиту.

Функционирование системы внутреннего контроля и аудита, включающей внутренний финансовый контроль и аудит, должно привести к постоянному росту качества финансового менеджмента главного администратора бюджетных средств, государственного (муниципального) учреждения.

Для количественной оценки повышения качества финансового менеджмента необходимо продолжить развитие системы мониторинга качества финансового менеджмента главных администраторов бюджетных средств, осуществляемого финансовым органом.

Совершенствование системы мониторинга качества финансового менеджмента будет направлено не только на дополнение и уточнение системы количественных показателей, характеризующих степень отлаженности бюджетных процедур, механизмов внутреннего финансового контроля, состояние бюджетной дисциплины, но и на введение показателей, характеризующих результативность бюджетных расходов в отчетном периоде. Это позволит определить области неэффективных бюджетных расходов с последующими возможными решениями по корректировке государственных (муниципальных) программ.

Органы государственной власти (местные администрации) – учредители должны иметь возможность получения оперативной оценки качества деятельности подведомственных государственных (муниципальных) учреждений.

В этих целях необходимо создать многофакторную систему мониторинга качества финансового менеджмента государственных (муниципальных) учреждений, в результате которого должна объективно

оцениваться деятельность любого государственного (муниципального) учреждения на основе показателей, характеризующих:

объем предоставленных государственных (муниципальных) услуг, их качество и доступность;

законность и качество управления имуществом государственных (муниципальных) учреждений, используемого для целей оказания государственных (муниципальных) услуг;

качество управления доходами государственных (муниципальных) учреждений от приносящей доход деятельности (утверждение и реализация программ материального стимулирования сотрудников учреждений);

обоснованность планов финансово-хозяйственной деятельности;

качество финансовой дисциплины, выражающейся в соблюдении планов финансово-хозяйственной деятельности, правильности и достоверности ведения бухгалтерского учета и учетной политики;

обоснованность наличия остатков в части субсидий на финансовое обеспечение выполнения государственного (муниципального) задания.

Кроме того, в рамках решения задачи по повышению эффективности управления отдельными видами расходов бюджета будут внедрены инструменты, позволяющие производить оценку результатов исполнения бюджета.

Так, в рамках исполнения государственных (муниципальных) контрактов планируется создать механизмы определения экономии и переноса остатков с учетом показателей плана закупок товаров, работ и услуг, плана-графика осуществления закупки.

Планы закупок и сведения о поставленных на учет бюджетных обязательствах позволят получить информацию о принимаемых и действующих бюджетных обязательствах, а реестр контрактов и сведения плана-графика – информацию о заключенных государственных (муниципальных) контрактах и объемах и сроках исполнения денежных обязательств. На основе полученных показателей можно производить расчет остатков неиспользованных на начало очередного финансового года бюджетных ассигнований на исполнение заключенных государственных (муниципальных) контрактов и приниматься решения об их перераспределении.

В рамках системы «Электронный бюджет» необходимо разработать и внедрить подсистему, позволяющую по единой методике оценивать качество

финансового менеджмента всех государственных (муниципальных) учреждений вне зависимости от их подчиненности к конкретному публично-правовому образованию, ранжировать их положение (с учетом отраслевой принадлежности). В данной подсистеме должна быть предусмотрена возможность интерактивного доступа как для уполномоченных должностных лиц учредителей, так и для государственных (муниципальных) учреждений.

С целью повышения эффективности затрат организаций государственного сектора на организацию ведения бухгалтерского учета, составление и представление бухгалтерской (финансовой) отчетности, а также в рамках реализации Концепции создания и развития государственной интегрированной информационной системы управления общественными финансами «Электронный бюджет» необходимо:

разработать и обеспечить внедрение единых федеральных и отраслевых стандартов бухгалтерского учета сектора государственного управления с привлечением к обсуждению проектов федеральных (отраслевых) стандартов методического совета по стандартам бухгалтерского учета в секторе государственного управления, созданного при Минфине России, включающего представителей профессионального сообщества (финансовых органов субъектов Российской Федерации, органов государственного финансового контроля (надзора), федеральных органов исполнительной власти (государственных учреждений) по компетенции, ведущих учреждений высшего образования);

разработать Минфину России совместно с Советом рекомендации по внедрению федеральных (отраслевых) стандартов бухгалтерского учета в секторе государственного управления и применению унифицированной номенклатуры документов бухгалтерского учета с использованием единых информационных ресурсов по созданию, обобщению и представлению информации, организационным формам ведения бухгалтерского учета, переходу организациями государственного сектора на современные технологии ведения бухгалтерского учета, иным вопросам в области бухгалтерского учета;

создать на базе Федерального казначейства единый информационный ресурс, обеспечивающий реализацию в отношении публичного представления бухгалтерской (финансовой) отчетности организациями государственного сектора принципа «одного окна».

Осуществление мер по совершенствованию системы бухгалтерского учета и отчетности на основе международных признанных стандартов, направленных на обеспечение качества, полезности и доступности финансовой информации, информационной открытости финансовой деятельности хозяйственных обществ будет осуществляться за счет следующих основных мероприятий:

формирование системы нормативных правовых актов по бухгалтерскому учету на основе Международных стандартов финансовой отчетности;

расширение сферы применения Международных стандартов финансовой отчетности для составления отчетности;

обеспечение признания Международных стандартов финансовой отчетности для применения на территории Российской Федерации по мере их принятия Фондом Международных стандартов финансовой отчетности;

повышение качества и эффективности системы регулирования бухгалтерского учета, обеспечивающей участие делового и профессионального сообщества, пользователей бухгалтерской отчетности в процессе регулирования бухгалтерского учета;

формирование в системе государственной статистики государственного информационного ресурса бухгалтерской отчетности и обеспечение заинтересованных пользователей данными бухгалтерской отчетности хозяйствующих субъектов в электронном виде.

6.2. Развитие государственной интегрированной информационной системы управления общественными финансами «Электронный бюджет»

Система «Электронный бюджет», как составная часть электронной модели государственного управления, строится на принципах открытого государства, сформулированных в рамках международной инициативы «Партнерство «Открытое правительство», а именно:

прозрачность финансово-хозяйственной деятельности каждого отдельного участника бюджетного процесса, гарантия достоверности и открытости его деятельности;

участие граждан, общественных институтов, профессиональных сообществ, бизнеса и контролирующих организаций на каждом этапе формирования, утверждения и аудита финансовой информации.

Реализация этих принципов повысит подотчетность органов государственной власти и органов местного самоуправления, что в совокупности с прозрачностью обеспечит большую эффективность деятельности институтов власти, а, следовательно, и бюджетных расходов.

В целях создания и развития системы «Электронный бюджет» предусматривается реализация ряда мероприятий.

1. Переход на стандартизацию и унификацию формирования финансовой информации в электронном виде.

Это означает:

перевод всей информации о финансово-хозяйственной деятельности в электронный вид, структурирование ее по заданным правилам с обязательным использованием единых реестров и классификаторов;

обеспечение однократности ввода информации. Информация должна создаваться непосредственно в системе один раз в момент совершения события и в дальнейшем только использоваться;

внесение изменений в Бюджетный кодекс по вопросам информационного обеспечения бюджетного процесса, а также наделения Минфина России полномочиями по определению электронных форматов и стандартов прохождения финансовой информации, подлежащих всеобщему обязательному применению.

2. Совершенствование действующей системы систематизации и кодирования информации в целях ее однозначной идентификации во всех информационных системах.

Особое значение при создании и развитии единых стандартов финансовой информации имеет использование единых реестров и классификаторов. Поддержка их в актуальном состоянии должна осуществляться путем обеспечения сохранения предыдущих версий структур справочников (данных), а также связей между реквизитами нормативных документов, определяющих состав и правила ведения реестров и классификаторов.

Анализ действующей системы классификации свидетельствует о том, что, несмотря на определение постановлением Правительства Российской Федерации от 10 ноября 2003 г. № 677 «Об общероссийских классификаторах технико-экономической и социальной информации в социально-экономической области» общероссийских классификаторов как однозначных идентификаторов объектов правоотношений, а также установление обязательности разработки, ведения и применения федеральными органами исполнительной власти общероссийских классификаторов, на сегодняшний день ситуация в данной сфере характеризуется:

многократным дублированием информации в различных классификаторах, реестрах и справочниках;

наличием противоречий между классификаторами, реестрами и справочниками при описании одного и того же объекта (предмета);

непроведением систематических и своевременных работ по совершенствованию и пересмотру классификаторов, реестров и справочников, в том числе, актуализации наименований позиций классификаторов, реестров и справочников;

несовершенством и разнородностью применяемых в различных классификаторах, реестрах и справочниках структур кодов, приводящим к невозможности сопоставления данных между различными информационными ресурсами;

недостаточной гармонизацией общероссийских классификаторов с международными классификаторами по соответствующим направлениям деятельности (отраслям);

отсутствием методологии применения общероссийских классификаторов и реестров, приводящим к невозможности систематизации информации и ее анализа.

Вышеназванные проблемы не позволили обеспечить повсеместное использование общероссийских классификаторов, привели к необходимости формирования многочисленных дублирующих друг друга ведомственных информационных ресурсов. Для изменения ситуации в данной сфере предлагается:

законодательное закрепление общей методологии разработки и ведения общероссийских классификаторов, реестров, кадастров, а также создания на их основе ведомственных информационных ресурсов наделение полномочиями по проведению государственной политики в сфере систематизации и кодирования одного федерального органа исполнительной власти;

формирование механизма, а также нормативное закрепление обеспечения постоянной достоверности, полноты и актуальности информации в общероссийских классификаторах;

пересмотр порядков ведения общероссийских классификаторов, реестров и справочников;

обеспечение преемственности информации в общероссийских классификаторах и информационных ресурсах, сохранности ретроспективных данных, а также определение порядков автоматического изменения на уведомительной основе сведений реестров, регистров и кадастров одновременно с изменением версий общероссийских классификаторов;

предоставление круглосуточного непрерывного доступа в электронном виде к информационным ресурсам общероссийских классификаторов, реестрам, каталогам для получения сведений всеми заинтересованными пользователями (за исключением информации ограниченного доступа).

3. Обеспечение максимальной автоматизации учетных операций, стандартизация бизнес-процессов финансово-хозяйственной деятельности, придание электронным данным юридической силы.

Унификация и стандартизация процессов управления государственными финансами, внедрение юридически значимого документооборота в финансово - хозяйственную деятельность организаций сектора государственного управления повышает степень интеграции всех процессов управления государственными финансами и создает возможность автоматизации и интеграции всех видов учета и отчетности по принципу однократности ввода информации в режиме реального времени.

Для реализации указанного принципа предлагается осуществить автоматическое преобразование введенной в систему формуляров

информации в учетные записи согласно установленным правилам и отражение информации по соответствующим регистрам и счетам бухгалтерского и управленческого учета. Автоматизация учетной деятельности обеспечит интеграцию всех видов учета в электронном бюджете. При этом каждый ввод новых данных в систему будет обновлять учетные записи в регламентном порядке.

Использование единых для всех пользователей порталных решений, системы формуляров, а также применение реестров и классификаторов позволит создать условия для централизованного ведения бухгалтерского учета в электронном виде в рамках публично-правового образования (формирование единой главной книги). Переход к электронной регистрации, учету и контролю исполнения документов создаст возможность автоматически формировать управленческие документы и регламентную отчетность.

Функциональные возможности системы «Электронный бюджет» обеспечат их предоставление различным категориям пользователей в соответствии с регламентируемым доступом к отчетности и первичным документам. Использование возможностей распределенного доступа позволит пользователям работать с отчетностью в интерактивном режиме (в том числе с использованием мобильных устройств). В интерактивном режиме будут в полном объеме поддерживаться функции оперативной аналитической обработки данных отчета (детализация, агрегирование, изменение формы представления отчетов и др.).

4. Интеграция процессов управления финансовой деятельностью организаций сектора государственного управления и публично-правовых образований.

В рамках создания системы «Электронный бюджет» предусматривается интеграция процессов бюджетного планирования, управления доходами, расходами, долгом и финансовыми активами, денежными средствами, закупками, нефинансовыми активами, кадровыми ресурсами, бухгалтерского и управленческого учета, финансового контроля.

Автоматизация указанных процессов позволит обеспечить мониторинг результативности и эффективности финансовой деятельности организаций сектора государственного управления и публично-правовых образований, упорядочить процедуры управления в различных сферах финансово-хозяйственной деятельности указанных организаций и образований.

Интеграция процессов управления в сфере государственных финансов осуществляется по установленным регламентам и форматам взаимодействия и на основании использования единых реестров, классификаторов и формуляров.

Интеграция подсистем, входящих в систему «Электронный бюджет», между собой и интеграция системы «Электронный бюджет» с внешними информационными системами позволит перейти к современным стандартам организации управления информационными потоками, а также создаст предпосылки для повышения эффективности бюджетных расходов.

Для обеспечения взаимосвязи информации о финансовых показателях деятельности публично-правовых образований с показателями результативности их деятельности предусматривается внедрение программно-целевого принципа организации деятельности публично-правовых образований путем создания условий для интеграции стратегических целей и всей совокупности мер для их достижения в рамках государственных и муниципальных программ.

Реализация этого направления создаст инструменты для взаимосвязи стратегического и бюджетного планирования, определения плановых результатов бюджетных расходов и мониторинга их достижения, а также обеспечит возможность установления измеримых результатов, характеризующих объем и качество оказания государственных услуг.

Интегрируя процессы финансово-хозяйственной деятельности, система «Электронный бюджет» будет содержать в себе информацию об объектах учета, которая также используется в иных информационных системах, реализующих отдельные процессы управления либо агрегирующих информационные потоки для обеспечения принятия управленческих решений

В целях координации информационных потоков предусматривается обязательное информационное взаимодействие системы «Электронный бюджет» с уже созданными и действующими информационными системами федеральных органов власти.

С системой «Электронный бюджет» должны быть интегрированы и информационные системы субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления, которые автоматизируют отдельные процессы управления общественными финансами. Информационное взаимодействие системы «Электронный бюджет» с иными информационными системами

создаст информационную среду в сфере управления общественными финансами и позволит обеспечить взаимосвязь информации о финансовых показателях деятельности публично-правовых образований с данными о результатах их деятельности.

5. Публикация на Едином портале бюджетной системы Российской Федерации информации о деятельности публично-правовых образований в сфере управления общественными финансами в формате открытых данных.

Реализация комплекса мероприятий по созданию системы «Электронный бюджет» позволит обеспечить формирование данных, публикуемых на Едином портале бюджетной системы Российской Федерации, в соответствии со следующими основными принципами, определенными международными стандартами открытых данных :

полноты - открытыми должны быть все государственные данные (за исключением данных, которые подпадают под ограничения доступа, определенные законом);

первичности - публикуются первичные данные, возможна публикация объединенных или преобразованных данных, с обязательной детализацией до первичных данных;

актуальности - данные публикуются так быстро, насколько это необходимо для сохранения их актуальности;

доступности - данные должны быть доступны для широкой аудитории и для самых разнообразных целей;

машиночитаемости - данные должны быть представлены в электронном структурированном виде для последующей автоматизированной обработки;

доступности - данные доступны всем заинтересованным пользователям без идентификации и регистрации;

открытых форматов - данные публикуются в открытых форматах, для чтения которых не требуется исключительных средств;

без лицензий - данные не подлежат положениям авторского права, товарных знаков, патентов и торговых секретов. Ограничения на конфиденциальность, безопасность и доступность к данным реализуются в соответствии с законодательством.

Создание системы «Электронный бюджет» должно привести и к внутренней эффективности в сфере управления государственными и муниципальными финансами. Стандартизация бизнес-процессов управления

общественными финансами и переход к автоматическому формированию учетных записей создает предпосылки для передачи типовых функций организаций сектора государственного управления специализированным организациям. Специализация работ позволит организациям сектора государственного управления сконцентрироваться на основной деятельности, повысить профессионализм выполнения обеспечивающих функций, а также сократить расходы за счет использования автоматизированных инструментов бухгалтерского и управленческого учета.

6.3. Реформирование системы бюджетных платежей

В период реализации Программы особую актуальность приобретает решение проблемы минимизации рисков неравномерного исполнения бюджетов бюджетной системы Российской Федерации. Такие риски традиционно высоки, а в предстоящий период могут усилиться в связи с одновременными преобразованиями в части перехода на программный бюджет, реформирования бюджетной сферы и предоставления государственных услуг, формирования федеральной контрактной системы, другими значимыми изменениями.

Вместе с тем, к несовершенствам существующей системы бюджетных платежей следует отнести:

проведение Казначейством России однородных операций на счетах бюджетов бюджетной системы Российской Федерации с участием Банка России в рамках многочисленных счетов, открытых органам Казначейства России в учреждениях Банка России (в настоящее время открыто более 52000 счетов). В ходе осуществления Казначейством России кассового обслуживания исполнения бюджетов бюджетной системы Российской Федерации, существующие правила распределения платежей, не позволяют проводить операции распределения, минуя счета бюджетов бюджетной системы Российской Федерации открытые в Банке России. В связи с чем, операции по лицевым счетам, открытым в Казначействе России, происходят одновременно с проведением аналогичных операций на счетах открытых Казначейству России в Банке России, что дополнительно увеличивает срок распределения доходов между бюджетами бюджетной системы Российской Федерации;

ограниченный перечень инструментов размещения свободных остатков денежных средств, а также неиспользованный потенциал увеличения эффективности существующих механизмов управления остатками средств на единых счетах бюджетов субъектов Российской Федерации и местных бюджетов. В настоящее время Казначейство России осуществляет управление свободными остатками денежных средств федерального бюджета посредством размещения указанных средств на банковских депозитах. Таким образом, свободные остатки средств большинства бюджетов субъектов Российской Федерации не используются при размещении. При этом перечень инструментов для размещения средств должен быть расширен;

недостаточную оперативность распределения доходов с использованием распределительных счетов и счетов бюджетов, открытых Федеральному казначейству в Банке России и отражения на лицевых счетах организаций сектора государственного управления поступающих платежей (до 3-х рабочих дней);

отсутствие у администратора доходов бюджета, а также организаций, предоставляющих государственные и муниципальные услуги оперативной информации о поступлении денежных средств;

значительный объем операций с наличными денежными средствами.

Необходимость совершенствования системы бюджетных платежей, в условиях развития наличных и безналичных расчетов, увеличивает актуальность реформирования системы бюджетных платежей и применения современных эффективных банковских платежных технологий в расчетах организаций сектора государственного управления. Что, в свою очередь, влечет за собой необходимость принятия актов, направленных на реформирование системы бюджетных платежей.

Планируется разработать Концепцию реформирования системы бюджетных платежей, в которой будет предусмотрена поэтапная реализация мероприятий реформирования системы бюджетных платежей, согласованная с соответствующими мероприятиями Банка России по реализации Концепции развития платежной системы Банка России.

На первом этапе предполагается сокращение расчетных счетов, открытых органам Федерального казначейства в подразделениях расчетной сети Банка России и кредитных организациях и получение органами Федерального казначейства статуса прямого участника платежной системы Банка России.

На следующем этапе предполагается объединение всех платежных операций на едином счете, открытом Федеральному казначейству в Банке России.

В рамках реформирования системы бюджетных платежей предполагается поэтапный перевод на обслуживание в органы Федерального казначейства всех участников бюджетного процесса, счета которых в настоящее время открыты в учреждениях Банка России и кредитных организациях.

В рамках перечисленных направлений будут реализованы следующие меры.

1. С 1 января 2013 года будет осуществляться поэтапный перевод на кассовое обслуживание в органы Федерального казначейства бюджетов государственных внебюджетных фондов. Это позволит завершить переход к казначейской системе исполнения бюджетов бюджетной системы Российской Федерации, повысить прозрачность (открытость) их исполнения и обеспечит соблюдение единых стандартов и бюджетных процедур.

2. Создание и развитие корреспондентского счета Казначейства России.

Создание корреспондентского счета позволит сосредоточить счета организаций сектора государственного управления и иных клиентов (в случаях, предусмотренных законодательством Российской Федерации), в Казначействе России.

Функционирование системы бюджетных платежей в условиях использования корреспондентского счета позволит Казначейству России:

исключить дублирование операций за счет проведения операций, связанных с распределением поступающих доходов бюджетов бюджетной системы, предоставлением межбюджетных трансфертов, уплатой налогов, сборов и иных платежей в бюджеты бюджетной системы Российской Федерации клиентами Федерального казначейства, внутри баланса Казначейства России путем осуществления записей на соответствующих счетах клиентов;

повысить эффективность управления денежными средствами бюджетной системы Российской Федерации.

Для осуществления Казначейством России валютных операций, а также операций с платежными картами предполагается открытие корреспондентского счета в иностранной валюте, с установлением корреспондентских отношений Казначейства России с кредитными организациями и получение членства в Сообществе Всемирных Интербанковских Финансовых Телекоммуникаций (SWIFT).

В настоящее время в соответствии с валютным законодательством Российской Федерации резиденты вправе без ограничений открывать в уполномоченных банках банковские счета (банковские вклады) в иностранной валюте. Данное положение позволяет бюджетным, казенным и автономным учреждениям без проведения процедур санкционирования расходов осуществлять валютные операции на банковских счетах (банковских вкладах), открытых им в уполномоченных банках в иностранной валюте.

В связи с чем, в целях сосредоточения всех средств бюджетов бюджетной системы Российской Федерации на корреспондентском счете Казначейства России, целесообразно предусмотреть возможность осуществления на нем валютных операций клиентами Казначейства России. Для этого потребуется наделить Казначейство России полномочиями агента валютного контроля в части контроля за операциями бюджетных, казенных, автономных учреждений.

3. Развитие инструментов управления свободными остатками денежных средств на корреспондентском счете Казначейства России. Использование корреспондентского счета Казначейства России позволит обеспечить управление всеми свободными остатками денежных средств, находящимися на этом счете. Совершенствование инструментов управления свободными остатками позволит сократить объем остатков на корреспондентском счете до необходимого среднедневного объема для обеспечения обязательств клиентов Казначейства России.

Доходы, получаемые от управления свободными остатками на корреспондентском счете Казначейства России будут распределяться между клиентами.

Необходимо использовать различные инструменты размещения временно свободных средств (банковские депозиты, сделки РЕПО, бюджетные кредиты, предоставляемые на пополнение остатков средств на счетах бюджетов субъектов Российской Федерации (местных бюджетов)) и инструменты привлечения средств для покрытия кассовых разрывов (дневной овердрафт по корреспондентскому счету Казначейства России, предоставляемый Банком России, привлечение средств от кредитных организаций и др.)

4. Использование современных электронных платежных сервисов. Необходимо расширить перечень способов в части осуществления платежей, имеющих публичный характер. Использование современных электронных платежных сервисов способствует повышению доступности и обеспечивает более удобные и современные способы осуществления расчетов.

5. Создание и развитие Государственной информационной системы о государственных и муниципальных платежах (далее – ГИС ГМП), которое позволит аккумулировать информацию о начислениях и платежах в целях оказания государственных и муниципальных услуг.

В результате полноценного развертывания ГИС ГМП повысится качество администрирования доходов бюджетов бюджетной системы Российской Федерации, ускорится прохождение платежей в доход бюджетов за счет своевременного информирования плательщиков о задолженности перед государством.

6. Минимизация наличного денежного обращения в секторе государственного управления.

Реализация данного направления предусматривает постепенный отказ от использования наличных денежных средств организациями сектора государственного управления и переход к осуществлению безналичных расчетов при помощи корпоративных банковских карт. Для этого Казначейству России необходимо получить статус участника международных платежных систем (VISA, Mastercard), разработать механизмы эмиссии платежных карт и обеспечить возможность осуществления Казначейством России функции эквайринга, а также функции Интернет-эквайринга.

7. Установление порядка уточнения органами Федерального казначейства на прочие неналоговые доходы федерального бюджета по главе 100 «Федеральное казначейство» неустребованных более 5 лет плательщиками (администраторами поступлений в бюджет) платежей, учтенных как невыясненные поступления, зачисляемые в федеральный бюджет, а также установление порядка возврата плательщикам (уточнения соответствующими администраторами поступлений в бюджет) указанных платежей после их уточнения органами Федерального казначейства по вышеуказанному коду классификации доходов федерального бюджета.

8. В настоящее время законодательством Российской Федерации предусмотрено предоставление льгот по налогам и сборам, а также иным преференциям, применение которых влечет за собой уменьшение доходной части бюджетов бюджетной системы Российской Федерации.

В связи с этим для оценки экономических последствий предоставления льгот по налогам и сборам, а также иным преференциям необходимо проработать механизм формирования и предоставления отчетности главными

администраторами доходов федерального бюджета по источникам доходов бюджетов в разрезе субъектов Российской Федерации и бюджетов бюджетной системы Российской Федерации, в которые подлежали бы зачислению указанные источники доходов в случае не предоставления льгот и преференций.

7. Обеспечение открытости и прозрачности общественных финансов

Повышение уровня информационной прозрачности деятельности органов государственной (муниципальной) власти, принимающих участие в подготовке, исполнении бюджета и составлении бюджетной отчетности, способствует повышению качества их работы и системы управления государственными финансами в целом.

В качестве ориентира для оценки прозрачности общественных финансов может быть использован Open Budget Index – Индекс бюджетной прозрачности (далее также ИБП), рассчитываемый с 2006 года Международным бюджетным партнерством (International Budget Partnership).

Обзор открытости бюджетов (далее – Обзор) представляет собой наиболее авторитетное независимое регулярное издание, содержащее результаты измерения бюджетной прозрачности и подотчетности в мире.

В рамках Обзора оценивается (экспертно) производят ли правительства и предоставляют ли они гражданам доступ к восьми ключевым бюджетным документам, требуемым согласно надлежащей международной практике, проверяется ли эффективность контроля за исполнением бюджета и общественного участия в процессе принятия решений по государственному бюджету. В результате, каждой стране присваивается оценка прозрачности по 100-бальной шкале.

За последние годы в результате реализации среднесрочных программ бюджетных реформ значение ИБП для России возросло с 47% в 2006 году (28 место среди 59 стран) до 60% в 2010 году (21 место среди 94 стран). Однако Россия все еще входит в группу стран, предоставляющих «средний объем информации о бюджетном процессе для общественности».

Занимая в 2010 году достаточно высокие позиции по «предварительному бюджетному заявлению» (89 баллов из 100), утвержденному бюджету (100 баллов), текущим отчетам (96 баллов), Россия

отставала по таким направлениям как «гражданский бюджет» и «полугодовой обзор», которым будет уделено особое внимание в 2013-2015 годах.

Росту индекса в значительной степени будет способствовать публикация «бюджета для граждан».

Стратегическим целевым ориентиром Программы является превышение значения ИБП 70% с вхождением Российской Федерации в число 15-ти стран с наибольшей прозрачностью общественных финансов и в группу стран, предоставляющих «значительный объем информации о бюджетном процессе для общественности».

В соответствии со стандартами лучшей мировой практики для обеспечения финансовой (налогово-бюджетной) прозрачности необходимы:

общедоступность информации о состоянии и тенденциях развития общественных финансов;

открытость деятельности органов власти по разработке, рассмотрению, утверждению и исполнению бюджетов;

наличие и соблюдение формализованных требований к ведению бюджетного учета, составлению и предоставлению бюджетной отчетности;

рассмотрение и утверждение законодательными органами бюджетных параметров, бюджетной отчетности в увязке с планируемыми и достигнутыми целями и результатами государственной политики;

регулярная оценка (мониторинг) прозрачности деятельности ведомств, субъектов Российской Федерации, муниципальных образований по управлению общественными финансами, в том числе – на основе ведения рейтингов финансовой прозрачности;

обеспечение широкого участия общественности в процессе принятия решений о распределении общественных финансов;

формирование и предоставление бюджетной отчетности в соответствии с общими принципами, необходимыми и достаточными для проведения международных сравнений.

В этой связи необходимо обеспечить публичность процесса управления общественными финансами, правовой основой для которой должно стать законодательное закрепление нормы, гарантирующей обществу право на доступ к открытым государственным данным.

Для достижения перечисленных целей будут реализованы меры по следующим основным направлениям.

1. Ежегодная оценка хода реализации и эффективности государственных программ Российской Федерации, в том числе:

подготовка ответственными исполнителями государственных программ Российской Федерации годовых отчетов о ходе реализации и оценке эффективности государственной программ Российской Федерации;

выборочное рассмотрение на заседаниях Правительства Российской Федерации отдельных докладов ответственных исполнителей о ходе реализации государственных программ в соответствии с решениями Правительства Российской Федерации;

разработка Минэкономразвития России и представление в Правительство Российской Федерации сводного годового доклада о ходе реализации и оценке эффективности государственных программ с его представлением в Государственную думу одновременно с отчетом об исполнении федерального бюджета.

2. Публичное рассмотрение проектов государственных программ и отчетов об их реализации, в том числе:

обсуждение проектов новых государственных программ и проектов изменений в утвержденные государственные программы на заседаниях общественных советов федеральных органов исполнительной власти перед внесением их на утверждение в Правительство Российской Федерации;

представление отчетов о реализации государственных программ Российской Федерации в Государственной Думе;

заключения Счетной палаты о реализации государственных программ, о проектах изменений в государственные программы и их рассмотрении Государственной Думой и Советом Федерации одновременно с отчетом об исполнении федерального бюджета и (или) проектом федерального закона о федеральном бюджете на очередной финансовый год и плановый период;

рассмотрение докладов ответственных исполнителей о ходе реализации государственных программ на заседаниях Правительственной комиссии по координации деятельности Открытого Правительства;

проведение общественных обсуждений новых государственных программ Российской Федерации в соответствии с порядком раскрытия федеральными органами исполнительной власти информации о подготовке проектов нормативных правовых актов и результатах их общественного обсуждения;

разработка порядка проведения независимой экспертизы, включая права и ответственность ее участников, сроки, периодичность, требования к результатам экспертизы и процедурам ее организации.

3. Разработка системы мер, принимаемых по результатам мониторинга, ежегодной экспертизы и оценки государственных программ Российской Федерации оценки, итогов публичных процедур рассмотрения, направленных на решение проблем, возникающих в процессе планирования и реализации государственных программ Российской Федерации, в том числе внедрение формализованных оценок и (или) рейтингов качества программ и процесса их реализации, мер стимулирующего характера (например, повышение самостоятельности в процессе перераспределения ассигнований).

Анализ эффективности расходов федерального бюджета по государственным программам Российской Федерации должен дополняться анализом эффективности расходов федерального бюджета по отдельным отраслям или ведомствам, в том числе – в рамках проведения независимой общественной экспертизы по отдельным вопросам и сферам оценки эффективности расходов федерального бюджета.

4. Создание механизмов общественного контроля за подготовкой и реализацией государственных программ Российской Федерации.

В настоящее время уже установлены требования по проведению обязательной общественной экспертизы программных документов, разрабатываемых федеральными органами исполнительной власти, в том числе государственных программ Российской Федерации, включенных в состав нормативных правовых актов и иных документов, включая программные, разрабатываемых федеральными органами исполнительной власти, которые не могут быть приняты без предварительного обсуждения на заседаниях общественных советов при этих федеральных органах исполнительной власти. Также определено право ответственных исполнителей по проведению общественных обсуждений проектов государственных программ, в том числе с привлечением Общественной палаты Российской Федерации, общественных советов, созданных при федеральных органах исполнительной власти, научных и иных заинтересованных организаций.

Необходимо разработать комплексные подходы к применению механизмов общественного контроля в процессе разработки и реализации государственных программ, в том числе предусматривающие:

определение роли общественных организаций при оценке государственных программ;

создание институциональной среды для участия общественных организаций в оценке государственных программ;

выработку принципов организации общественного контроля на стадиях подготовки и реализации государственных программ;

создание информационной инфраструктуры для участия общественных организаций в работе с государственными программами.

5. Организация деятельности по участию граждан в бюджетном процессе в рамках системы раскрытия информации о разрабатываемых проектах нормативных правовых актов в сфере управления общественными финансами, результатах их общественных обсуждений, в том числе:

создание единого ресурса в информационно-телекоммуникационной сети Интернет (далее - сеть Интернет) для размещения информации о разработке федеральными органами исполнительной власти проектов нормативных правовых актов, ходе и результатах их общественного обсуждения;

использование федеральными органами исполнительной власти в целях общественного обсуждения проектов нормативных актов различных форм публичных консультаций, включая ведомственные ресурсы и специализированные ресурсы в сети Интернет;

обязательное обобщение федеральными органами исполнительной власти – разработчиками проектов нормативных правовых актов результатов публичных консультаций и размещение соответствующей информации на едином ресурсе в сети Интернет;

развитие процедур раскрытия информации о разрабатываемых проектах нормативных правовых актов в сфере управления общественными финансами и результатах их общественных обсуждений на региональном уровне.

Участие граждан в бюджетном процессе предполагает открытый доступ к информации о разработке проектов нормативных документов, который, в свою очередь, должен быть обеспечен посредством:

размещения федеральными органами исполнительной власти информации о разработке проектов нормативных правовых актов, ходе и результатах их общественного обсуждения на едином ресурсе в информационно-телекоммуникационной сети Интернет;

использования федеральными органами исполнительной власти в целях общественного обсуждения проектов нормативных актов различных форм публичных консультаций, включая ведомственные ресурсы и специализированные ресурсы в сети Интернет;

обязательного обобщения федеральными органами исполнительной власти – разработчиками проектов нормативных правовых актов результатов публичных консультаций и размещение соответствующей информации на едином ресурсе в сети Интернет.

Необходимо обеспечить реализацию мероприятий, направленных на участие граждан в обсуждении проектов нормативных правовых актов, разрабатываемых на региональном уровне.

б. Создание Единого портала бюджетной системы Российской Федерации (далее - единый портал), содержащего, в том числе, информацию:

о прогнозных и фактических поступлениях доходов в бюджеты бюджетной системы Российской Федерации и бюджеты государственных внебюджетных фондов;

о финансовой деятельности и финансовом состоянии публично-правовых образований, об их активах и обязательствах, плановых и фактических результатах деятельности организаций сектора государственного управления;

о расходах на реализацию государственных и муниципальных программ (подпрограмм);

об основных показателях государственных и муниципальных заданий применительно к каждому государственному или муниципальному учреждению;

об использовании государственными и муниципальными учреждениями переданного им в управление недвижимого и особо ценного движимого имущества, в том числе для оказания услуг или выполнения функций.

Публикуемые в открытом доступе данные должны соответствовать принципам открытых государственных данных.

Указанный портал должен обеспечить открытость и доступность для граждан информации о финансово-хозяйственной деятельности организаций сектора государственного управления и публично-правовых образований и создать условия для формирования механизмов общественного контроля за

деятельностью органов государственного управления, а также подотчетности деятельности публично-правовых образований.

В целях унификации подходов к формированию и публикации открытой бюджетной информации в числе первоочередных мероприятий необходимо предусмотреть разработку методических рекомендаций по порядку предоставления и размещения информации на едином портале, определить перечень обязательной к публикации на едином портале открытой бюджетной информации.

В целях развития единого портала, повышения доступности информации о деятельности публично-правовых образований в сфере управления общественными финансами, а также обеспечения прозрачности финансово-хозяйственной деятельности каждого отдельного государственного (муниципального) учреждения, достоверности и открытости их деятельности, обеспечения участия граждан, общественных институтов, профессиональных сообществ, бизнеса и контролирующих организаций в процессах формирования, утверждения и исполнения бюджета, необходимо организовать привлечение на единый портал всех групп путем:

- информирования населения о функционировании единого портала;
- создания на едином портале отдельных разделов, адаптированных для каждой целевой аудитории;
- организации на едином портале бюджетной системы Российской Федерации системы обратной связи.

7. Использование возможностей «Электронного бюджета» в целях обеспечения доступа заинтересованных пользователей к актуальной информации на протяжении всего бюджетного цикла:

- о ходе исполнения бюджета;
- подготовке крупных государственных закупок (формировании и реализации планов и планов-графиков государственных закупок);
- исполнения государственных (муниципальных) контрактов;
- достигнутых результатов по объему и качеству оказанных государственных и муниципальных услуг.

8. Регулярная публикация «бюджета для граждан (открытого бюджета)» в целях обеспечения полного и доступного информирования граждан Российской Федерации о бюджетах бюджетной системы Российской Федерации.

Федерации и отчетах об их исполнении, повышения открытости и прозрачности информации об управлении государственными финансами.

С этой целью будут разработаны и утверждены методические рекомендации по представлению бюджетов бюджетной системы Российской Федерации и отчетов об их исполнении в доступной для граждан форме.

В указанных Методических рекомендациях будут определены принципы, требования и порядок разработки «бюджета для граждан», под которым понимается документ (аналитический материал), разрабатываемый и публикуемый в открытом доступе финансовым органом соответствующего публично-правового образования в целях предоставления гражданам актуальной информации о бюджете и отчете о его исполнении в объективной, заслуживающей доверия, доступной и простой для понимания неподготовленным пользователем форме.

В частности, должно быть установлено, что «бюджет для граждан» разрабатывается финансовым органом соответствующего публично-правового образования:

на основе проекта закона (решения) о бюджете, внесенного Правительством Российской Федерации, высшим исполнительным органом государственной власти субъекта Российской Федерации, местной администрацией муниципального образования на рассмотрение законодательного (представительного) органа;

на основе закона (решения) об исполнении бюджета за отчетный финансовый год, утвержденного законодательным (представительным) органом.

По решению финансового органа соответствующего публично-правового образования «бюджет для граждан» может разрабатываться (уточняться) дополнительно в соответствии с данными утвержденного закона (решения) о бюджете, а также внесения изменений в закон (решение) о бюджете.

В «бюджет для граждан» при подготовке проекта закона (решения) о бюджете должны быть включены:

описание бюджетного процесса в соответствующем публично-правовом образовании, включая определение основных терминов, используемых в бюджетном процессе, в доступной для граждан форме;

основные макроэкономические показатели (показатели прогноза социально-экономического развития на соответствующей территории), которые заложены в основу проекта закона (решения) о бюджете;

общие характеристики доходов и расходов бюджета;

информация о доходах бюджета по основным группам;

информация о расходах бюджета по государственным (муниципальным) программам, а также разделам (подразделам) бюджетной классификации с указанием показателей результатов их реализации в соответствующем периоде.

В «бюджет для граждан», сформированный на основе закона (решения) об исполнении бюджета за отчетный финансовый год, утвержденного законодательным (представительным) органом, должны быть включены:

макроэкономические условия исполнения бюджета;

итоги реализации государственных (муниципальных) программ в соответствующем году (после перехода к планированию и исполнению бюджета в программном формате);

информацию об исполнении бюджета по доходам;

информацию об исполнении бюджета по расходам (в том числе результаты реализации основных мероприятий государственных и муниципальных программ);

источники финансирования дефицита бюджета.

При этом указанные данные приводятся в сравнении с аналогичными показателями, утвержденными (одобренными) в предыдущем бюджетном цикле.

«Бюджет для граждан» также может содержать иную информацию о бюджете и бюджетном процессе соответствующего публично-правового образования по решению его финансового органа.

«Бюджет для граждан» публикуется в средствах массовой информации (в том числе размещается в сети Интернет на официальном сайте финансового органа соответствующего публично-правового образования) одновременно с внесением проекта закона (решения) о бюджете на рассмотрение законодательного (представительного) органа, а также одновременно с утверждением закона (решения) об исполнении бюджета за очередной финансовый год законодательным (представительным) органом.

На ежегодной основе планируется разработка и публикация «бюджета для граждан» на федеральном уровне, в соответствии с рекомендациями международной организации International Budget Partnership.

9. В условиях открытости и прозрачности в сфере управления общественными финансами возрастает значение бюджетной грамотности граждан Российской Федерации в вопросах формирования и исполнения бюджетов бюджетной системы Российской Федерации.

В этой связи необходимо организовать проведение следующих мероприятий:

по информированию общественности об экономической деятельности организаций государственного сектора, а также применению новых бюджетных технологий, ориентированных на различные слои населения;

по формированию и распространению обучающих материалов о бюджетном устройстве и бюджетной системе Российской Федерации, способствующих повышению уровня грамотности различных слоев населения в вопросах формирования и исполнения бюджетов и иных аспектов деятельности органов исполнительной власти.

10. Укрепление позиции Российской Федерации среди стран в международных оценках качества управления общественными финансами по следующим направлениям:

предоставление актуальной информации о последних новациях бюджетного законодательства Российской Федерации в Базу данных ОЭСР бюджетных правил и процедур (International Budget Practices and Procedures Database);

участие в международных обзорах: ОЭСР о практике бюджетирования, ориентированного на результат (The Performance Budgeting Survey), МВФ «Налогово-бюджетная консолидация в странах «Большой двадцатки». Роль бюджетных процедур» (Fiscal Consolidation in G-20 Countries—The Role of Budget Institutions) и других;

участие в Программе оценки государственных расходов и финансовой отчетности (Public Expenditure and Financial Accountability (PEFA) Program);

разработка мероприятий по повышению открытости бюджета для общества с учетом рекомендаций Международного бюджетного партнерства;

сравнительный анализ положений нормативных актов Российской Федерации на соответствие их общепринятым принципам и практике обеспечения прозрачности в налогово-бюджетной сфере: Кодексу

надлежащей практики по обеспечению прозрачности в бюджетно-налоговой сфере МВФ, положениям Руководства по обеспечению прозрачности в бюджетно-налоговой сфере МВФ и Оптимальной практики по обеспечению прозрачности бюджета ОЭСР.

Повышение информированности международного экспертного сообщества о ходе и результатах бюджетных реформы в России будет в значительной степени способствовать усилению авторитета Российской Федерации среди стран, представляющих пример лучшей практики управления общественными финансами.

Повышение финансовой прозрачности и подотчетности органов государственной (муниципальной) власти необходимо осуществлять комплексно на всех стадиях бюджетного процесса, что позволит обеспечить качественное улучшение системы управления общественными (государственными и муниципальными) финансами.