

Распоряжение Правительства РФ от 30.12.2013 N 2593-р «Об утверждении Программы повышения эффективности управления общественными (государственными и муниципальными) финансами на период до 2018 года»

1. Утвердить Программу повышения эффективности управления общественными (государственными и муниципальными) финансами на период до 2018 года.

2. Минфину России разместить утвержденную Программу повышения эффективности управления общественными (государственными и муниципальными) финансами на период до 2018 года на своем официальном сайте в информационно-телекоммуникационной сети "Интернет" в 2-недельный срок со дня официального опубликования настоящего распоряжения.

3. Минфину России и другим федеральным органам исполнительной власти руководствоваться положениями Программы, указанной в пункте 1 настоящего распоряжения, при реализации государственных программ Российской Федерации, а также при подготовке проектов федеральных законов и иных нормативных правовых актов.

4. Рекомендовать органам исполнительной власти субъектов Российской Федерации и органам местного самоуправления разработать региональные и муниципальные программы повышения эффективности управления государственными и муниципальными финансами с учетом положений Программы, указанной в пункте 1 настоящего распоряжения.

Председатель Правительства
Российской Федерации
Д.МЕДВЕДЕВ

Утверждена
распоряжением Правительства
Российской Федерации
от 30 декабря 2013 г. N 2593-р

**ПРОГРАММА
ПОВЫШЕНИЯ ЭФФЕКТИВНОСТИ УПРАВЛЕНИЯ ОБЩЕСТВЕННЫМИ
(ГОСУДАРСТВЕННЫМИ И МУНИЦИПАЛЬНЫМИ) ФИНАНСАМИ
НА ПЕРИОД ДО 2018 ГОДА**

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 о бюджетной политике в 2013 - 2015 годах и Бюджетным посланием Президента Российской Федерации о бюджетной политике в 2014 - 2016 годах, Основными направлениями деятельности Правительства Российской Федерации на период до 2018 года, утвержденными Правительством Российской Федерации 31 января 2013 г., решениями заседания Государственного совета Российской Федерации 4 октября 2013 г. по вопросу повышения эффективности бюджетных расходов и определяет основные направления деятельности федеральных органов исполнительной власти, органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления в указанной сфере.

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

В 2010 - 2012 годах развитие бюджетной системы Российской Федерации осуществлялось в рамках Программы Правительства Российской Федерации по повышению эффективности бюджетных расходов на период до 2012 года, утвержденной распоряжением Правительства Российской Федерации от 30 июня 2010 г. N 1101-р (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 2012 году принят Федеральный закон от 25 декабря 2012 г. N 268-ФЗ "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 (далее - "бюджетные правила") с целью снижения нефтегазового дефицита и обеспечения долгосрочной устойчивости бюджетной системы.

Начиная с федерального бюджета на 2013 год и на плановый период 2014 и 2015 годов, федеральный бюджет формируется на основе "бюджетных правил".

2) Совершенствование разграничения полномочий между публично-правовыми образованиями.

С 1 января 2012 г. финансовое обеспечение милиции общественной безопасности является полномочием Российской Федерации. Одновременно с этим Федеральным законом от 30 ноября 2011 г. N 361-ФЗ "О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации" была предусмотрена передача ряда федеральных полномочий и доходных источников федерального бюджета субъектам Российской Федерации.

В рамках комплексной реформы здравоохранения с 2012 года полномочия по обеспечению оказания медицинской помощи осуществляют органы государственной власти субъектов Российской Федерации. При этом единый минимальный норматив зачисления доходов от налога на доходы физических лиц был снижен с 30 до 20 процентов при сохранении общего норматива на уровне 40 процентов.

Принят Федеральный закон от 29 декабря 2012 г. N 273-ФЗ "Об образовании в Российской Федерации", который 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. N 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 г. введена патентная система налогообложения.

Указанным Федеральным законом с 1 января 2013 года (за счет отмены зачисления единого сельскохозяйственного налога в бюджеты субъектов Российской Федерации в размере 30 процентов) увеличены размеры отчислений от единого сельскохозяйственного налога в бюджеты муниципальных образований до 100 процентов.

Принят Федеральный закон от 3 декабря 2012 г. N 244-ФЗ "О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации", которым вносятся комплексные изменения, направленные на повышение бюджетной обеспеченности местных бюджетов.

3) Государственные программы Российской Федерации как инструмент повышения эффективности бюджетных расходов.

В 2010 году постановлением Правительства Российской Федерации от 2 августа 2010 г. N 588 утвержден Порядок разработки, реализации и оценки эффективности государственных программ Российской Федерации. Перечень государственных программ Российской Федерации утвержден распоряжением Правительства Российской Федерации от 11 ноября 2010 г. N 1950-р. Минэкономразвития России совместно с Минфином России разработаны и утверждены приказом от 26 декабря 2012 г. N 817 Методические указания по разработке и реализации государственных программ Российской Федерации.

За период 2012 - начало 2013 года Правительством Российской Федерации было утверждено 39 государственных программ Российской Федерации.

4) Переход к программной структуре расходов бюджетов.

Принят Федеральный закон от 7 мая 2013 г. N 104-ФЗ "О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием бюджетного процесса" (далее - Федеральный закон N 104-ФЗ), предусматривающий переход к формированию бюджетов в структуре государственных (муниципальных) программ.

Федеральный бюджет на 2014 год и на плановый период 2015 и 2016 годов впервые сформирован в структуре утвержденных государственных программ Российской Федерации.

При методической поддержке Минфина России продолжалось внедрение программной структуры бюджетов на региональном уровне. По состоянию на 2013 год, в 45 субъектах Российской Федерации приняты нормативные правовые акты о порядке разработки и реализации государственных программ субъектов Российской Федерации.

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

Приняты Федеральный закон от 27 июля 2010 г. N 210-ФЗ "Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг" и Федеральный закон от 1 июля 2011 г. N 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).

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. N 1021-р.

6) Повышение эффективности предоставления государственных (муниципальных) услуг.

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

Принят Федеральный закон от 8 мая 2010 г. N 83-ФЗ "О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием правового положения государственных (муниципальных) учреждений" (далее - Федеральный закон N 83-ФЗ).

Федеральный закон N 83-ФЗ стал основополагающим документом для установления правового статуса государственных (муниципальных) учреждений в форме казенных, бюджетных или автономных.

С целью его реализации был разработан и принят ряд актов Правительства Российской Федерации и ведомственных актов, обеспечивших комплексное регулирование вопросов финансового обеспечения деятельности государственных и муниципальных учреждений.

С 1 января 2012 г. начал работу официальный сайт Российской Федерации в информационно-телекоммуникационной сети "Интернет" (далее - сеть Интернет) для размещения информации о государственных (муниципальных) учреждениях (www.bus.gov.ru).

7) Развитие системы государственного (муниципального) финансового контроля.

Приняты Федеральный закон от 7 февраля 2011 г. N 6-ФЗ "Об общих принципах организации и деятельности контрольно-счетных органов субъектов Российской Федерации и муниципальных образований", Федеральный закон от 5 апреля 2013 г. N 41-ФЗ "О Счетной палате Российской Федерации", Федеральный закон от 23 июля 2013 г. N 252-ФЗ "О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации" (далее - Федеральный закон N 252-ФЗ) в части регулирования государственного и муниципального финансового контроля и ответственности за нарушение бюджетного законодательства Российской Федерации.

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 контракты в электронном виде, 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.

8) Формирование комплексной контрактной системы в Российской Федерации.

Принят Федеральный закон от 5 апреля 2013 г. N 44-ФЗ "О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд" (далее - Федеральный закон N 44-ФЗ).

Внесены изменения в Бюджетный кодекс Российской Федерации (далее - Бюджетный кодекс), устанавливающие основания для принятия долгосрочных обязательств, обусловленных концессионными соглашениями, по возмещению расходов концессионера на создание и (или) использование (эксплуатацию) объекта концессионного соглашения.

Введен в действие официальный сайт Российской Федерации в сети Интернет для размещения информации о размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг (www.zakupki.gov.ru).

9) Реформирование системы бюджетных платежей.

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.

Проведены работы по созданию Государственной информационной системы о государственных и муниципальных платежах, предназначенной для размещения и получения информации об уплате физическими и юридическими лицами платежей за оказание государственных и муниципальных услуг, а также иных платежей в случаях, предусмотренных федеральными законами. Введение в эксплуатацию этой системы осуществлено 1 января 2013 г.

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

10) Развитие информационной системы управления государственными финансами.

Правительством Российской Федерации распоряжением от 20 июля 2011 г. N 1275-р одобрена Концепция создания и развития государственной интегрированной информационной системы управления общественными финансами "Электронный бюджет" (далее - система "Электронный бюджет").

В 2011 - 2013 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 общая архитектура (требования) и системная архитектура системы "Электронный бюджет", определены технические требования к ключевым подсистемам системы "Электронный бюджет".

В феврале 2013 года опубликована тестовая версия Единого портала бюджетной системы Российской Федерации (далее - Единый портал), прошедшая общественное обсуждение.

11) Реализация Программы повышения эффективности бюджетных расходов федеральными и региональными органами исполнительной власти.

В рамках реализации Программы повышения эффективности бюджетных расходов федеральными органами исполнительной власти приняты и реализуются ведомственные планы повышения эффективности бюджетных расходов.

Постановлением Правительства Российской Федерации от 31 декабря 2010 г. N 1203 были утверждены Правила предоставления и распределения субсидий из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации на реализацию региональных программ повышения эффективности бюджетных расходов.

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

II. 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 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.

Необходимость разработки, цель и задачи Программы

Наряду с положительными результатами реализации Программы повышения эффективности бюджетных расходов в настоящее время в сфере управления общественными (государственными и муниципальными) финансами (далее также - общественные финансы) сохраняется ряд недостатков, ограничений и нерешенных проблем, в том числе:

отсутствие регламентированной процедуры формирования, рассмотрения и использования в бюджетном процессе и при разработке документов государственного стратегического планирования прогнозов социально-экономического развития;

несмотря на то, что при формировании федерального бюджета на 2014 год и на плановый период 2015 и 2016 годов расходы на реализацию мероприятий федеральных органов исполнительной власти структурированы по государственным программам

Российской Федерации, при формировании бюджета достижение значений показателей государственных программ Российской Федерации, как правило, не учитывалось при планировании бюджетных ассигнований. Вопрос эффективности реализации государственных программ Российской Федерации пока не является основополагающим при формировании проекта федерального бюджета;

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 на долгосрочный период;

неопределенность соотношения и взаимной увязки различных программно-целевых инструментов;

незавершенность формирования и ограниченность практики использования государственных (муниципальных) программ в качестве основного инструмента для достижения целей государственной (муниципальной) политики и основы для бюджетного планирования;

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 и неиспользование в полной мере новых форм оказания и финансового обеспечения государственных и муниципальных услуг;

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

недостаточная действенность механизма среднесрочного бюджетного планирования;

недостаточно высокий уровень качества управления государственными финансами;

отсутствие современной системы внутреннего финансового контроля и внутреннего финансового аудита;

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;

отсутствие эффективной методологической базы и ответственности за качество подготовки финансово-экономических обоснований проектов нормативных правовых актов, программ, инвестиционных проектов;

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 нормативными правовыми актами и методическими документами принципов и механизмов.

При этом управление общественными финансами в значительной степени 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.

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 и совершенствования реализующей ее правоприменительной практики.

Для достижения поставленной цели предлагается обеспечить решение следующих основных задач:

- 1) завершить полноценное внедрение программно-целевых методов управления в бюджетный процесс. При этом для обеспечения достижения целей государственных (муниципальных) программ и повышения их эффективности при планировании бюджетных ассигнований необходимо особое внимание обращать на их увязку с показателями государственных (муниципальных) программ, в том числе с учетом всех дополнительных и обосновывающих материалов к указанным программам;

- 2) упорядочить структуру управления финансовыми ресурсами публично-правовых образований;

- 3) реализовать меры по повышению эффективности бюджетных расходов;

- 4) осуществить совершенствование государственного и муниципального финансового контроля с целью его ориентации на оценку эффективности бюджетных расходов;

- 5) обеспечить повышение качества финансового менеджмента в секторе государственного управления;

- 6) повысить открытость и прозрачность управления общественными финансами.

При этом общими предпосылками для достижения цели и решения задач Программы 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 принятии новой редакции Бюджетного кодекса.

Решение перечисленных задач будет осуществляться в рамках формирующейся в настоящее время системы документов государственного стратегического планирования. Программа определяет общие принципы и механизмы реализации установленных в них целей и задач, достижения результатов конкретных мероприятий государственных программ Российской Федерации.

Организация выполнения мероприятий Программы будет осуществляться в рамках соответствующих государственных программ Российской Федерации.

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.

В настоящее время и в долгосрочной перспективе основная ответственность за эффективность формирования и использования системы прогнозирования и противодействия рискам сохраняется за федеральными органами исполнительной власти, поскольку они обладают основными полномочиями в сфере налогово-бюджетной и денежно-кредитной политики при 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 обеспечения долгосрочной устойчивости бюджетной системы Российской Федерации и противодействия бюджетным рискам должно выступать применение механизма ограничения роста расходов федерального бюджета 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 для их возможного использования в случае ухудшения макроэкономической ситуации.

Переход к формированию бюджетов бюджетной системы Российской Федерации на основе государственных (муниципальных) программ предъявляет дополнительные требования к устойчивости бюджетной системы Российской Федерации 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 бюджетной стратегии Российской Федерации.

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, параметров и условий социально-экономического развития Российской Федерации в долгосрочном периоде, сформулированных в стратегических документах, решениях Президента Российской Федерации и Правительства Российской Федерации, при обеспечении долгосрочной сбалансированности и устойчивости бюджетной системы Российской Федерации и повышении эффективности бюджетных расходов.

При разработке Бюджетной стратегии необходимо исходить из следующих принципов:

определение Правительством Российской Федерации базового варианта долгосрочного прогноза социально-экономического развития Российской Федерации,

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

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;

принятие новых расходных обязательств с учетом их эффективности и возможных сроков и механизмов реализации в пределах имеющихся ресурсов;

обеспечение взаимного соответствия базового варианта долгосрочного прогноза социально-экономического развития Российской Федерации и прогноза структуры расходов бюджетов бюджетной системы;

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

создание системы управления бюджетными рисками, включающей формирование перечня рисков, оценку рисков по вероятности их наступления, степени их влияния, возможности управления рисками, а также комплекс мер по минимизации рисков и преодоления их последствий.

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 Федерального Собрания Российской Федерации (далее - Государственная Дума) одновременно с проектом федерального закона о федеральном бюджете, а также установление полномочий Правительства Российской Федерации по определению порядка ее разработки и ведения.

Необходимым условием для разработки и ведения Бюджетной стратегии является разработка и утверждение 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, регулирующих определение предельного объема расходов федерального бюджета.

Соблюдение "бюджетных правил" обеспечит сбалансированность федерального бюджета, сокращение ненефтегазового дефицита федерального бюджета, увеличение объема суверенных фондов.

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 (нефтегазовых и иных доходов). Например, в 2009 году 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 Российской Федерации, поддержания инвестиционного уровня суверенных рейтингов, снижения стоимости государственных и корпоративных заимствований.

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

В настоящее время макроэкономические условия в Российской Федерации 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 сберегай", суть которой заключается в привлечении займов в ограниченных (с учетом "бюджетных правил") объемах на приемлемых условиях с возможностью дальнейшего сокращения относительного уровня процентных расходов федерального бюджета, сохранения низкого уровня налоговой нагрузки и гарантированного накопления резервов, при устойчивых доходах от размещения средств суверенных фондов.

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 и на приемлемых условиях. В такой ситуации накопленные в Резервном фонде средства позволят гарантировать исполнение принятых расходных обязательств 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 объема долговой нагрузки.

В условиях риска увеличения дефицита федерального бюджета необходимой мерой является разработка одновременно с основными направлениями бюджетной и налоговой политики на среднесрочный период основных направлений долговой политики.

В целом политика государственных заимствований будет исходить из необходимости поддержания на приемлемом уровне объема государственного долга Российской Федерации. Такой подход обеспечит устойчивость федерального бюджета, поскольку позволит в случае внешних шоков несколько увеличить в целях покрытия дефицита федерального бюджета объем государственного долга Российской Федерации (в основном за счет внешних заимствований) при сохранении контролируемых уровня долговой нагрузки и структуры обязательств.

Кроме того, одной из основных целей бюджетной политики в среднесрочной перспективе является необходимость совершенствования пенсионной системы Российской Федерации в целях обеспечения сбалансированности бюджета Пенсионного фонда Российской Федерации и поэтапного снижения его зависимости от межбюджетных трансфертов из федерального бюджета.

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, оценить

целесообразность передачи субъектам Российской Федерации отдельных полномочий, исполняемых территориальными органами 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 населенных пунктов, организации внеуличного транспорта и метрополитена, др.);

разграничить вопросы местного значения на обязательные (законодательно закрепленные) и добровольные с целью 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 с целью исключения правовых пробелов и дублирования полномочий (например, в сфере культуры, спорта, работы с детьми и молодежью и др.);

провести ревизию системы регулирования исполнения региональных и муниципальных полномочий;

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 федерального уровня нормы, устанавливающие льготы и социальные выплаты по полномочиям субъектов Российской Федерации и вопросам местного значения.

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 предстоящем периоде планируется расширение полномочий субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления по участию в сборе региональных и местных налогов, а также налогов поступающих в их бюджеты, 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.

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.

Государственный долг отдельных субъектов Российской Федерации превышает уровень 50 процентов от суммы налоговых и неналоговых доходов региональных бюджетов, что расценивается как рискованный уровень, и подлежит повышенному вниманию

со стороны органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации и Минфина России.

В связи с введением с 1 января 2014 г. законодательного требования по утверждению субъектами Российской Федерации бюджетов на три года, целесообразно закрепить в бюджетном законодательстве требование о разработке и одобрении органами государственной власти субъектов Российской Федерации основных направлений долговой политики субъекта Российской Федерации на период не менее указанного бюджетного цикла, а также о представлении этого документа в законодательный (представительный) орган одновременно с проектом бюджета субъекта Российской Федерации на соответствующий финансовый год и плановый период.

Бюджетное законодательство должно устанавливать требования к содержанию этого документа, в том числе о соответствии основным показателям проекта бюджета субъекта Российской Федерации на соответствующий финансовый год и плановый период.

Основные направления государственной долговой политики субъекта Российской Федерации должны рассматриваться как стратегический документ регионального уровня.

Кроме того, необходимо создать эффективную систему предупреждения и ликвидации негативных последствий угроз несбалансированности бюджетов субъектов Российской Федерации и бюджетов муниципальных образований.

В случае приближения к критическим значениям неплатежеспособности органам власти регионального и местного уровня необходимо разрабатывать планы восстановления платежеспособности.

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.

Одновременно предполагается расширить меры ответственности органов государственной власти субъектов Российской Федерации за нарушение условий соглашения о мерах по восстановлению платежеспособности субъекта Российской Федерации и плана восстановления платежеспособности субъекта Российской Федерации путем приостановления (сокращения) предоставления бюджету субъекта Российской Федерации межбюджетных трансфертов.

Кроме того, в целях усиления персональной ответственности должностных лиц органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации за проведение неэффективной бюджетной и долговой политики предлагается установить, что, если реализуемые органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации меры оздоровления регионального бюджета не дают результата, это может послужить основанием для отрешения руководителя субъекта Российской Федерации от должности в связи с утратой доверия Президента Российской Федерации.

Аналогичные меры предполагается установить и для органов местного самоуправления.

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 трехлетний период и формирования долгосрочных бюджетных стратегий.

В частности, распределение основной части межбюджетных трансфертов бюджетам субъектов Российской Федерации и 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.

Исполнение данных мероприятий будет обеспечено в том числе в рамках методологической и финансовой поддержки реализации региональных и муниципальных программ повышения эффективности управления государственными и муниципальными финансами.

Развитие государственно-частного партнерства

Государственно-частное партнерство позволяет использовать оптимальное сочетание государственных и частных ресурсов для решения ключевых задач социально-экономического развития Российской Федерации.

Реализация проектов на принципах государственно-частного партнерства предполагает юридическое закрепление взаимодействия публично-правового образования и бизнеса, осуществление проектов на средне- или долгосрочной основе, наличие строго определенной цели, позволяющей оценить эффективность проекта по конечным общественно значимым результатам.

Международный опыт свидетельствует, что развитие инструментов государственно-частного партнерства способствует увеличению инвестиций в инфраструктурные проекты, в том числе в социальной сфере, где необходимы механизмы долгосрочной компенсации части затрат инвестору публичной стороной соглашения.

В то же время роль государства в инвестиционной деятельности во многих странах мира является строго регламентированной и ограниченной рядом условий. В частности, в договоре о функционировании Европейского союза закреплены положения, определяющие недопустимость государственной помощи, предоставляемой в любой форме или за счет государственных ресурсов, в случае искажения или угрозы искажения конкуренции путем 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.

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

К основным проблемам развития государственно-частного партнерства относятся:

несовершенство законодательства Российской Федерации, регламентирующего отдельные виды государственно-частного партнерства, отсутствие системных принципов регулирования заключения и исполнения соглашений о реализации проектов государственно-частного партнерства, противоречия между регулированием различных форм публично-частного взаимодействия (государственных контрактов и иных соглашений о реализации инвестиционных проектов);

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 обязательств публично-правового образования в увязке со встречными обязательствами частного партнера по обеспечению выполнения программных задач и достижению программных целевых показателей;

неопределенность критериев оценки эффективности планируемых и реализуемых проектов государственно-частного партнерства, в том числе в части проверки финансовых предложений конкурсантов на предмет их реалистичности, оценки соответствия технических и финансовых характеристик предполагаемого партнерства установленным требованиям, оптимальности предложенного организационного и технического решения;

отсутствие нормативного правового регулирования и разграничения сфер применения норм законодательства Российской Федерации о государственных и муниципальных закупках в случае реализации соглашений о государственно-частном партнерстве;

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

отсутствие механизма реализации комплексных инвестиционных проектов государственно-частного партнерства, в особенности в условиях принятия на себя расходных обязательств и скоординированного выполнения своих обязательств несколькими публичными партнерами;

неурегулированность правовых вопросов использования результатов интеллектуальной деятельности (передача права собственности на результаты интеллектуальной деятельности, полученные за счет средств федерального бюджета; вопросы учета и использования нематериальных активов при создании государственно-частных партнерств и т.п.);

возникновение налоговых потерь при осуществлении передачи интеллектуальной собственности в государственно-частное партнерство.

Также не получило широкого распространения заключение соглашений о государственно-частном партнерстве в целях создания и эксплуатации объектов инфраструктуры, в том числе в части выплаты частному инвестору регулярного вознаграждения (например, в формате платы за доступность и техническое состояние объекта транспортной инфраструктуры), вопрос возврата частному инвестору средств, инвестированных в создание публичной инфраструктуры на стадии ее эксплуатации в ряде случаев урегулирован не достаточно. 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 публично-правового образования, 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 нормативным правовым регулированием. Прежде всего, в силу преимущественного использования для реализации инвестиционных проектов бюджетных учреждений и государственных унитарных предприятий и связанных с этим ограничений.

Кроме того, 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 решение задач социально-экономического развития, а также достижение финансовых показателей таких проектов. 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 и земельное законодательства Российской Федерации, законодательство Российской Федерации об инвестиционной деятельности, снимающих ограничения при реализации проектов государственно-частного партнерства;

- определение случаев, критериев отбора инвестиционных проектов и форм государственной финансовой поддержки, при которых возможна реализация проектов государственно-частного партнерства;

- установление, что финансовое участие публичного партнера в реализации инвестиционных проектов с использованием механизмов государственно-частного партнерства возможно только в случаях, если такое участие обеспечивает получение потребителями выгоды в части затрат на производство товаров, работ, услуг, их цены, качества, количества, сроков или совокупности этих факторов по сравнению с осуществлением тех же функций, предоставлением им тех же услуг публичным партнером посредством закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд;

- определение и нормативное правовое закрепление процедуры принятия долгосрочных финансовых обязательств публично-правового образования в рамках соглашений государственно-частного партнерства;

- формирование рекомендаций, определяющих условия, целевые показатели, типовые взаимные обязательства и типовые соглашения о государственно-частном партнерстве.

Необходимо разработать и ввести в законодательство Российской Федерации 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.

Требуется проработки и расширения практика 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, в том числе в части оценки кредитоспособности проекта и проведения его технологического и ценового аудита.

Новая редакция Бюджетного кодекса

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

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

Принятие Федерального закона N 83-ФЗ, который был направлен на совершенствование правового положения государственных (муниципальных) учреждений и порядка предоставления государственных (муниципальных) услуг, 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.

Принятие Федерального закона N 44-ФЗ 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 потребует внесения изменений в Бюджетный кодекс и иные нормативные правовые акты, регулирующие бюджетные правоотношения.

Приняты Федеральный закон N 104-ФЗ, положения которого устанавливают правовые основания для формирования государственных (муниципальных) программ и их интеграции в бюджетный процесс, и Федеральный закон N 252-ФЗ, который определил границы правового регулирования государственного и муниципального финансового контроля, необходимого для повышения качества управления общественными финансами.

Наряду с внесением изменений, связанных с устранением выявленных пробелов в законодательстве Российской Федерации, 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 самостоятельных законодательных актов (в частности, вопросы регулирования эмиссии государственных и муниципальных ценных бумаг).

Также необходимо устранить правовые пробелы Бюджетного кодекса и других федеральных законов, которые на протяжении нескольких лет урегулируются в федеральном законе о федеральном бюджете, но не соответствуют предмету данного федерального закона.

Так, например, начиная с 1998 года, в федеральный закон о федеральном бюджете ежегодно включается 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. N 21-П соответствующие поправки должны быть внесены в Гражданский кодекс Российской Федерации (далее - Гражданский кодекс).

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

Требуется провести работу по упорядочению сложной структуры Бюджетного кодекса, которая характеризуется многочисленными изменениями, предусматривающими новые редакции или отмену структурных единиц этого кодифицированного акта, наличием чрезмерного количества отсылочных норм, а также наличием не всегда равнозначных по содержательному наполнению разделов и глав, затрудняющих применение Бюджетного кодекса.

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 и элементы 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 в Российской Федерации.

В Бюджетном кодексе должны быть учтены результаты работы по сокращению количества оснований для внесения изменений в показатели сводной бюджетной росписи без внесения изменений в закон о бюджете.

Необходимо уточнить положения, регламентирующие внесение поправок в проект федерального закона о федеральном бюджете на очередной финансовый год и плановый период, в том числе в целях повышения прозрачности его корректировки во втором чтении, следует предусмотреть представление субъектами законодательной инициативы обоснований вносимых поправок.

Кроме того, в Бюджетном кодексе целесообразно актуализировать положения, связанные с кассовым исполнением бюджетов бюджетной системы Российской Федерации, с учетом реформирования системы бюджетных платежей.

В связи с непрерывным совершенствованием систем информационного обеспечения представляется актуальным рассмотреть вопрос о развитии в Бюджетном кодексе правовых основ для существования единых интегрированных систем управления общественными финансами и информационного обеспечения бюджетного процесса в Российской Федерации.

Необходимо обеспечить также создание условий для повышения уровня открытости и прозрачности бюджета и бюджетного процесса, в том числе путем установления требований о публикации в открытых источниках в доступной для граждан форме информации о формировании и исполнении всех бюджетов, что позволит гражданам составить более ясное представление о бюджетах, планируемых и достигнутых результатах использования бюджетных средств.

Выбор концепции (модели) Бюджетного кодекса должен решаться с учетом результатов сравнительного анализа правового устройства бюджетной системы Российской Федерации со сложившейся лучшей мировой практикой построения нормативной правовой базы для бюджетных систем - от строго регламентированной до рамочной (в части описания процессов бюджетного законодательства, подготовки бюджета, обсуждения и принятия бюджета Государственной Думой, исполнения бюджета, контроля и аудита исполнения бюджета, бюджетного процесса для региональных и местных бюджетов), концепция (модель) должна дать ответ, каким образом должны регламентироваться различные вопросы, регулирующие бюджетный процесс в Российской Федерации.

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

Учитывая комплексный характер вопросов, которые предстоит решить при разработке новой редакции Бюджетного кодекса, данная работа должна проводиться с привлечением широкого круга специалистов.

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

Внедрение "программного" бюджета предполагает изменение порядка составления, утверждения и исполнения бюджетов, корректировку бюджетной классификации и системы бюджетной отчетности, внедрение новых форм и видов государственного и муниципального финансового контроля.

Необходимо отказаться от практики принятия решений по отдельным объектам, узким направлениям и перейти к системной оценке влияния бюджетных расходов на достижение целей государственных (муниципальных) программ.

Таким образом, государственные (муниципальные) программы должны стать ключевым механизмом, с помощью которого увязываются стратегическое и бюджетное планирование.

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.

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

В 2010 - 2013 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.

Практика формирования государственных программ Российской Федерации, субъектов Российской Федерации и муниципальных программ выявила наличие следующих проблем и ограничений.

1) Отсутствие правовой основы системной организации процесса стратегического планирования.

Государственные программы Российской Федерации и субъектов Российской Федерации разрабатываются в условиях, когда еще только формируются единые подходы к организации процесса стратегического планирования, предполагающие, в том числе, определение состава документов стратегического планирования, как на федеральном, так и региональном уровне, четкое определение последовательности их разработки и взаимосвязи на каждом уровне управления, а также финансового обеспечения их реализации.

Представляется целесообразным определение всех направлений реализации государственной (муниципальной) политики осуществлять только в рамках соответствующих государственных (муниципальных) программ, выступающих в качестве программно-целевых инструментов, в том числе бюджетного планирования, в то время как иные документы стратегического планирования должны определять основные направления реализации такой политики, а также устанавливать требования к государственным (муниципальным) программам.

2) Отсутствие концепции долгосрочного социально-экономического развития, долгосрочного прогноза социально-экономического развития и Бюджетной стратегии, методических рекомендаций о разработке долгосрочного прогноза социально-экономического развития и бюджетных стратегий субъектов Российской Федерации.

Разработка и утверждение государственных программ Российской Федерации, субъектов Российской Федерации, муниципальных программ осуществляется в условиях, когда имеются ресурсные ограничения в рамках среднесрочного прогноза социально-экономического развития и трехлетнего бюджета. При этом сроки реализации государственных программ устанавливаются, как правило, на более длительную перспективу.

В этой связи разработка Бюджетной стратегии Российской Федерации на период до 2030 года, определяющей предельные расходы федерального бюджета на реализацию государственных программ Российской Федерации на основе прогноза основных бюджетных параметров, определена в Бюджетном послании Президента Российской Федерации о бюджетной политике в 2014 - 2016 годах в качестве актуальной задачи Правительства Российской Федерации по переходу к долгосрочному бюджетному планированию.

Разработка долгосрочных прогнозов социально-экономического развития и долгосрочных бюджетных стратегий субъектами Российской Федерации часто затруднена во многом из-за методологической зависимости от решений, принятых на федеральном уровне, связанной в том числе с отсутствием рекомендаций по разработке таких документов.

3) Не до конца проработаны вопросы "встраивания" в государственные программы Российской Федерации уже существующих инструментов программно-целевого планирования (федеральных и ведомственных целевых программ, "дорожных карт"), а также соотношения государственных программ Российской Федерации с отраслевыми, межотраслевыми и территориальными документами стратегического планирования.

Отдельного внимания заслуживает задача формирования и реализации государственных программ Российской Федерации регионального развития. В настоящее время формирование государственных программ Российской Федерации осуществляется на основе долгосрочных целей социально-экономического развития страны, исходя из принципов наиболее полного охвата сфер социально-экономического развития Российской Федерации и бюджетных ассигнований федерального бюджета, а также установления измеримых результатов их реализации, то есть, в первую очередь, на основе отраслевого принципа.

Такой подход предполагает, что на социально-экономическое развитие конкретных субъектов Российской Федерации оказывают влияние любые отраслевые государственные программы Российской Федерации, реализуемые на соответствующей территории.

По этой причине государственные программы Российской Федерации регионального развития должны стать документом, дающим представление о всей совокупности мероприятий и финансовых ресурсах, направленных на развитие соответствующих территорий. Они должны быть направлены на формирование и применение управленческих механизмов, обеспечивающих координацию, повышение эффективности использования бюджетных ресурсов, формирующихся на территории соответствующих регионов и поступающих по различным каналам.

Такие вопросы в большей степени подлежат отражению в рамках стратегических документов развития соответствующей территории (например, в стратегиях развития федеральных округов), которые должны содержать требования к конкретным отраслевым государственным программам Российской Федерации, в том числе к реализуемым в их рамках мероприятиям и проектам в соответствующих регионах, с учетом их взаимоувязки с проектами, реализуемыми институтами развития, частным бизнесом и т.д.

4) Отсутствие методических рекомендаций по разработке и реализации государственных программ субъектов Российской Федерации и муниципальных программ.

В настоящее время принимаемые субъектами Российской Федерации государственные программы в ряде случаев не отвечают изначальной концепции данного инструмента программно-целевого управления.

Наряду с общими ограничениями, препятствующими масштабному внедрению государственных (муниципальных) программ на всех уровнях государственного управления, существует ряд специфических ограничений, характерных исключительно для федерального уровня:

не полностью определен комплекс мер по развитию пенсионной системы Российской Федерации, существенно влияющий на параметры бюджетных ограничений по государственным программам Российской Федерации в целом;

ряд государственных программ Российской Федерации утвержден в двух вариантах финансового обеспечения их реализации: "базовом" и дополнительном, предусматривающем существенное увеличение бюджетных ассигнований по сравнению с "базовым" вариантом, при этом ее цели и задачи, а также целевые показатели (индикаторы) определены исходя из реализации дополнительного варианта;

не определены механизмы управления рисками государственных программ Российской Федерации;

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

отсутствует опыт формирования планов нормативного правового регулирования, оценки существующих и предполагаемых к введению мер государственного регулирования, полной оценки ресурсов, используемых в сфере государственных программ Российской Федерации.

Решение проблем и снятие сложившихся ограничений на всех уровнях управления предполагается осуществить путем реализации следующих предложений.

1) Переход к долгосрочному бюджетному планированию должен быть осуществлен как на федеральном, так и на региональном уровне. С этой целью необходимо разработать методические рекомендации о разработке долгосрочного прогноза социально-экономического развития и бюджетных стратегий субъектов Российской Федерации, что должно способствовать интеграции в среднесрочной перспективе государственных (муниципальных) программ в единую систему стратегического планирования.

Ключевой предпосылкой для этого может стать установление предельных объемов ("потолков") расходов по каждой государственной (муниципальной) программе на весь срок ее реализации в бюджетных стратегиях субъектов Российской Федерации. При определении предельных объемов ("потолков") расходов по государственным (муниципальным) программам необходимо учитывать как параметры прогноза социально-экономического развития, изменение потребностей в объемах государственных и муниципальных услуг, так и обеспечение достижения стратегических целей развития Российской Федерации и субъектов Российской Федерации, в том числе достижение целевых значений показателей указов Президента Российской Федерации от 7 мая 2012 г.

"Потолки" расходов вне зависимости от статуса утвердившего их документа не предопределяют объем и структуру расходных обязательств и бюджетных ассигнований бюджета на их исполнение. Это индикативная (условная) оценка объема расходов, отражающая приоритеты государственной политики в соответствующих сферах.

В то же время, несмотря на аналитический характер, "потолки" расходов позволяют определить приоритеты в распределении бюджетных ассигнований, создать стимулы для ответственных исполнителей государственных (муниципальных) программ 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.

При этом объем бюджетных ассигнований по соответствующим государственным (муниципальным) программам должен определяться в рамках объективных возможностей соответствующего бюджета, с учетом оценки достигнутых и ожидаемых результатов по итогам реализации государственных (муниципальных) программ. Государственные (муниципальные) программы призваны стать механизмом для принятия решений о распределении принимаемых бюджетных обязательств и частичной корректировке действующих бюджетных обязательств с учетом достигнутых и ожидаемых результатов в соответствующей сфере деятельности.

2) В целях повышения финансовой самостоятельности ответственных исполнителей государственных (муниципальных) программ представляется оправданным расширение их прав в распределении общего (доведенного) объема бюджетных ассигнований по подпрограммам, основным мероприятиям, ведомственным целевым программам и соисполнителям, участникам государственных (муниципальных) программ. Фактически ответственные исполнители должны иметь возможность влияния на объемы финансового обеспечения реализации тех или иных мероприятий, в том числе перераспределения

бюджетных средств между мероприятиями (соисполнителями, участниками), возможно, с определенными ограничениями.

Для реализации данного направления необходимо закрепить полномочия ответственных исполнителей государственных (муниципальных) программ в рамках бюджетного процесса как на стадии формирования проекта закона (решения) о бюджете, так и на стадии исполнения бюджета с внесением в случае необходимости изменений в соответствующие нормативные правовые акты.

3) Для повышения качества разрабатываемых государственных программ субъектов Российской Федерации необходимо сформировать общие подходы к увязке государственных программ субъектов Российской Федерации с соответствующими государственными программами Российской Федерации, в том числе с обеспечением взаимосвязи системы целей, задач, индикаторов, рисков, а также финансовых показателей в программах разного уровня.

С этой целью предлагается провести корректировку утвержденных государственных программ Российской Федерации, в рамках которых реализуются полномочия по предметам совместного с субъектами Российской Федерации ведения, с целью более полного отражения участия регионов в достижении целей соответствующих государственных программ Российской Федерации, где целесообразно закрепить общие принципы распределения субсидий из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации.

В рамках государственных программ Российской Федерации по приоритетным направлениям целесообразно предусматривать механизмы стимулирования и поддержки субъектов Российской Федерации за достижение лучших показателей реализации государственных программ (как по абсолютным значениям, так и в динамике).

В перспективе указанные предложения могут быть использованы на региональном уровне в отношении установления взаимосвязи между государственными программами субъектов Российской Федерации и муниципальными программами.

4) Необходимо завершить в среднесрочной перспективе работу по сокращению количества субсидий, предоставляемых из федерального бюджета в рамках государственных программ Российской Федерации бюджетам субъектов Российской Федерации.

На первом этапе целесообразно обеспечить консолидацию субсидий на уровне подпрограмм государственных программ Российской Федерации и федеральных целевых программ, входящих в состав этих государственных программ.

Кроме того, консолидацию (укрупнение) субсидий возможно проводить и на уровне главных распорядителей средств федерального бюджета путем передачи функций по предоставлению субсидий ответственному исполнителю соответствующей государственной программы Российской Федерации.

Реализация вышеуказанной меры позволит сократить количество административных процедур, сопровождающих предоставление субсидий, при заключении единого соглашения, а также оптимизировать затраты за счет использования типовых решений и проектов повторного применения при софинансировании объектов капитального строительства.

5) Важным ограничением для внедрения программно-целевых методов формирования федерального бюджета является несоответствие сроков обработки и представления статистических данных, на основе которых в соответствии с действующими процедурами рассчитываются индикаторы и показатели государственных программ Российской Федерации, срокам проведения оценки эффективности реализации государственных программ Российской Федерации и формирования проекта федерального закона о федеральном бюджете на очередной финансовый год и плановый период.

Для решения данной проблемы необходимо внести корректировки в Федеральный план статистических работ, обеспечивающие формирование наиболее приоритетных показателей реализации государственных программ Российской Федерации, до 1 марта - срока, установленного для отчетности по государственным программам Российской Федерации. Кроме того, для обеспечения возможности оперативных корректировок хода реализации указанных государственных программ необходимо расширить перечень статистических показателей, формируемых на ежеквартальной и ежемесячной основе и обеспечивающих основу для принятия управленческих решений.

Решение изложенных задач и снятие ограничений будет способствовать внедрению в практику государственных (муниципальных) программ и переходу на их основе к "программному" формату бюджетов.

Развитие системы государственного и муниципального финансового контроля

В условиях перехода к программному бюджету происходит трансформация задач органов внешнего государственного (муниципального) финансового контроля. При организации их деятельности акцент должен быть смещен с контроля над финансовыми потоками к контролю за результатами, которые приносит их использование.

Одним из основных инструментов в деятельности органов внешнего государственного (муниципального) контроля при этом должен стать аудит эффективности. Он предполагает не только анализ достижения запланированных результатов, но и разработку рекомендаций по устранению системных причин, которые препятствуют их достижению. Аудит эффективности призван дать оценку эффективности деятельности органов государственной власти и органов местного самоуправления с точки зрения результативности выполнения мероприятий государственных (муниципальных) программ, а также достижения конечных целей и задач данных программ в социальной, экономической или иных сферах деятельности общества.

Важнейшей новацией Федерального закона N 252-ФЗ является определение сферы государственного (муниципального) финансового контроля, введение понятий "внешнего" и "внутреннего" государственного (муниципального) финансового контроля.

Кроме того, Федеральным законом N 44-ФЗ к контролю законности составления и исполнения бюджетов бюджетной системы Российской Федерации также отнесены полномочия органов внутреннего государственного (муниципального) финансового контроля по контролю в сфере закупок для государственных (муниципальных) нужд.

Необходимо внедрить риск-ориентированное планирование контрольной деятельности органов внешнего и 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, устанавливается координация планов контрольной деятельности органов внешнего и внутреннего государственного (муниципального) финансового контроля.

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 субъектов Российской Федерации, органы финансового контроля, являющиеся

органами исполнительной власти, главные распорядители бюджетных средств, а также правоохранительные органы);

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

Переход к "программному бюджету" требует усиления контроля за разработкой и выполнением государственных (муниципальных) программ, поскольку такой контроль должен происходить не только на стадии обсуждения проекта федерального закона о федеральном бюджете, 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.

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 субъектов Российской Федерации по результатам экспертизы проектов государственных (муниципальных) программ, аудита эффективности, полной и достоверной отчетности о реализации государственных (муниципальных) программ.

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.

В целом данные меры должны способствовать созданию полноценной работоспособной системы мониторинга государственных (муниципальных) программ.

Организация контроля за реализацией государственных (муниципальных) программ 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 позволит получить объективную оценку результатов реализации и эффективности государственных (муниципальных) программ.

Для реализации новых подходов к деятельности органов внутреннего государственного (муниципального) финансового контроля и органов Федерального казначейства (финансовых органов), основанных на принципах сбалансированности контрольной деятельности, в условиях расширения функционала данных органов необходимо:

выработать единую методику осуществления внутреннего государственного (муниципального) финансового контроля;

предусмотреть применение комплексных мер административной (уголовной) ответственности и мер принуждения за каждое нарушение в сфере закупок, влекущее нанесение финансового ущерба публично-правовому образованию;

предусмотреть возможность проведения мероприятий профилактического характера в сфере закупок (например, проведение мониторинга закупок с вынесением предупреждений объектам контроля);

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

обеспечить координацию осуществления главными администраторами бюджетных средств внутреннего финансового контроля и аудита;

обеспечить координацию внутреннего государственного (муниципального) финансового контроля в отношении закупок для региональных и муниципальных нужд;

перейти к "электронному санкционированию" - проверке в автоматическом режиме органами Федерального казначейства (финансовыми органами) документов, подтверждающих возникновение у заказчика - получателя средств федерального бюджета денежных обязательств по государственным контрактам (договорам) на оказание услуг (выполнение работ).

IV. 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 государственного сектора, в том числе сектора государственного управления, формирующей состав и полномочия субъектов управления общественными финансами;

повышение эффективности управления доходами публично-правовых образований;

развитие методологии формирования и использования расходных обязательств как основы для планирования расходов публично-правовых образований.

Упорядочение структуры государственного сектора экономики

Важнейшим мероприятием, проводимым в рамках упорядочения структуры государственного сектора экономики (далее - государственный сектор), в том числе 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 нефинансовых корпоративных предприятий или сектору финансовых учреждений, так и к государственному сектору, включающему в себя сектор государственного управления.

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

бюджетных и автономных учреждений;

ряда государственных корпораций;

иных институциональных единиц, в которых объединены финансовые и нефинансовые активы, принадлежащие публично-правовым образованиям или контролируемые ими.

В 2014 - 2016 годах необходимо на нормативном правовом уровне определить институциональный охват государственного сектора, 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. При этом в рамках государственного сектора важнейшей задачей стоит определение границ сектора государственного управления. Указанный подход, с одной стороны, позволит формировать данные не только по сектору государственного управления, но и определит показатели, отражающие финансы государственного сектора в целом, а с другой, сохранит особенности, присущие сектору государственного управления:

специфические методы финансирования затрат;

объединение институциональных единиц, основным видом деятельности которых является выполнение государственных функций.

Бюджетные, автономные учреждения и государственные корпорации, а также государственные (муниципальные) унитарные предприятия в гражданских правоотношениях действуют от собственного имени, без субсидиарной ответственности публично-правового образования по их обязательствам.

В связи с этим предстоит уточнить правовые нормы:

в отношении учреждений, осуществляющих полномочия главного распорядителя бюджетных средств с осуществлением поэтапной передачи 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;

в части вопроса о соучередительстве государственных учреждений субъектов Российской Федерации (муниципальных учреждений), поскольку на основании положений Федерального закона от 12 января 1996 г. N 7-ФЗ "О некоммерческих организациях" (далее - Федеральный закон N 7-ФЗ) полномочия учредителя могут осуществляться несколькими органами только в отношении федеральных учреждений.

В этой связи необходимо внести поправки в Федеральный закон N 7-ФЗ и Федеральный закон от 3 ноября 2006 г. N 174-ФЗ "Об автономных учреждениях", предусматривающие возможность осуществления в случаях, установленных законом субъекта Российской Федерации, иными нормативными правовыми актами субъекта Российской Федерации, муниципальными правовыми актами, полномочий учредителя бюджетных и автономных учреждений не одним органом государственной власти субъекта Российской Федерации или органом местного самоуправления.

В отношении бюджетных инвестиций в объекты капитального строительства государственной (муниципальной) собственности государственных (муниципальных) учреждений и предприятий следует отметить, что в 2014 году вступает в силу Федеральный закон "О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации в части бюджетных инвестиций", устанавливающий в Бюджетном кодексе новый порядок финансового обеспечения капитальных вложений в объекты недвижимого имущества публично-правовых образований.

Согласно новому порядку указанные вложения могут осуществляться:

путем заключения и исполнения государственных (муниципальных) контрактов органами власти (органами местного самоуправления), либо бюджетными и автономными учреждениями, государственными (муниципальными) унитарными предприятиями в рамках переданных им указанными органами на основании соглашений полномочий государственного (муниципального) заказчика;

за счет субсидий бюджетным и автономным учреждениям, государственным (муниципальным) унитарным предприятиям.

В отношении функционирования государственных (муниципальных) унитарных предприятий необходимо отметить, что в соответствии с законодательством Российской Федерации государственное (муниципальное) унитарное предприятие создается для

производства определенной продукции, выполнения определенного вида работ или оказания услуг в случае отсутствия или ограниченности соответствующих предложений на рынках.

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. Для этого потребуются выработать критерии принятия решений о сохранении, преобразовании, акционировании или ликвидации унитарных предприятий.

Для консолидации данных обо всех участниках и неучастниках бюджетного процесса Федеральным казначейством будет сформирован единый справочник участников и неучастников бюджетного процесса.

При этом информационным базисом для формирования единого справочника будет являться база данных Единого государственного реестра юридических лиц ФНС России.

Управление доходами публично-правовых образований

Существенным элементом повышения эффективности деятельности публично-правовых образований является политика в области формирования и администрирования доходов бюджетов, в том числе при реализации государственных программ Российской Федерации.

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

количественной оценке налоговых инструментов, включая объемы бюджетных средств, 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;

оценке эффективности применения налоговых инструментов 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 оценить не только эффективность 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 (далее - законодательство 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 на предмет своей эффективности, 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.

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:

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

установления ограничения действия льготы во времени;

анализа фактической результативности и эффективности применения налоговых льгот по итогам каждого периода их 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, пеням и штрафам, практика которого осуществляется, начиная с 1997 года, путем принятия постановлений Правительства Российской Федерации на основании соответствующих статей федерального бюджета на соответствующий год и носит 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 индексации 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 ФНС России и ее территориальным органам.

Повышение качества налогового администрирования региональных и местных налогов в значительной степени зависит от организации взаимодействия территориальных органов ФНС России с органами государственной власти субъектов Российской Федерации и органами местного самоуправления.

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, регламентирующую создание и ведение реестра доходных источников бюджетов бюджетной системы Российской Федерации, в котором 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.;

- установить единые правила формирования первичных документов по доходам бюджетов бюджетной системы Российской Федерации, реквизиты и формы распоряжений о переводе указанных денежных средств, а также платежей за государственные и муниципальные услуги и услуги, являющиеся необходимыми и обязательными при оказании государственных и муниципальных услуг, правил их оформления и приема к исполнению;

- определить структуру и правила формирования идентификаторов плательщика, получателя, начисления, иных идентификаторов, позволяющих обеспечить однозначное определение платежа;

- определить порядок формирования документов на оплату платежей, включая авансовые платежи (в том числе госпошлины), а также учета данных платежей.

Необходимо определить механизм зачисления находящихся на счетах органов Федерального казначейства невыясненных поступлений, не востребованных плательщиками или неучтенных администраторами доходов бюджетов в течение 3-х лет, в доход федерального бюджета.

Кроме того, необходимо дальнейшее развитие Государственной информационной системы о государственных и муниципальных платежах, которое позволит аккумулировать информацию о начислениях и платежах в целях оказания государственных и муниципальных услуг.

В результате полноценного развертывания указанной государственной информационной системы повысится качество администрирования доходов бюджетов

бюджетной системы Российской Федерации, ускорится прохождение платежей в доход бюджетов за счет своевременного информирования плательщиков о задолженности перед государством.

Управление расходными обязательствами публично-правовых образований

В отношении развития методологии формирования и использования расходных обязательств как основы для планирования расходов публично-правовых образований особенно важно четкое определение объема и структуры действующих расходных обязательств, поскольку указанный показатель обеспечивает основу для формирования "потолка" расходов для государственной программы Российской Федерации, позволяет планировать ресурсы для принятия новых расходных обязательств.

Расходные обязательства, основанием возникновения которых является "публичный контракт", составляют вид "контрактных" расходных обязательств. При этом, являясь расходным обязательством, любое "контрактное правоотношение" (будь то отношение, оформленное государственным контрактом или соглашением о предоставлении субсидий) необходимо рассматривать в динамике стадий бюджетного процесса. 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.

Существующие в настоящее время пробелы правового регулирования "контрактных отношений" должны быть решены путем разработки и принятия проекта федерального закона, который составит единую правовую, экономическую и финансовую основу гражданско-правовых отношений с участием публично-правовых образований, основанных на договорах (соглашениях, контрактах).

Сложившаяся практика определения объемов финансового обеспечения исполнения "контрактных" расходных обязательств требует создания новых методов расчета бюджетных ассигнований.

Необходимо выделение "расчетных" бюджетных ассигнований, в рамках которых обеспечиваются все действующие расходные обязательства, и "прогнозных" бюджетных ассигнований, планируемых в соответствии с лимитами бюджетных обязательств, под которыми предлагается понимать право на принятие и (или) исполнение обязательств, в том числе за пределами планового периода.

В связи с этим, 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 и принятие в этой связи вступающего в силу с 2014 года Федерального закона N 44-ФЗ.

Так, в ходе дальнейшего совершенствования законодательства в данной области потребуется реализовать сложившийся механизм учета действующих и принимаемых расходных обязательств по заключенным и планируемым к заключению государственным (муниципальным) контрактам при планировании и исполнении бюджета.

Для этого необходимо обеспечить взаимосвязь инструментов, формирование которых проходило на предыдущих этапах реформирования сферы управления

общественными финансами (реестр контрактов, учет принимаемых обязательств, реестр расходных обязательств, обоснование бюджетных ассигнований).

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

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 "контрактных отношений" являются вопросы принятия 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 такого способа оформления правоотношений по предоставлению гражданам или юридическим лицам государственных услуг являются сочетание административного и гражданско-правового методов регулирования, а также рыночные принципы в оказании названных услуг.

Включение в Бюджетный кодекс нового вида бюджетных ассигнований требует создания специального регулирования в федеральных законах, определяющих возможность предоставления государственных услуг на основе договора (соглашения) в пользу третьего лица.

Отдельного рассмотрения в рамках "контрактных отношений" требуют вопросы управления расходными обязательствами при реализации государственно-частного партнерства.

В связи с тем, что государственно-частное партнерство подразумевает разделение рисков, затрат, ответственности и компетенций, потребуется внедрить учет действующих долгосрочных обязательств публично-правового образования и его партнера при реализации проектов государственно-частного партнерства, а также порядок и условия пересмотра этих обязательств.

Должны быть дополнены нормы статьи 80 Бюджетного кодекса, регламентирующие условия предоставления взносов в уставные (складочные) капиталы хозяйственных обществ (товариществ). Для устранения пробела правового регулирования хозяйственных правоотношений, возникающих в области корпоративного права, одной из сторон которых является публично-правовое образование, будут определены условия договоров, заключаемых хозяйственным обществом (товариществом) при получении от публично-правового образования соответствующего взноса, включая показатели эффективности использования бюджетных инвестиций.

Еще одним направлением развития форм и методов реализации инвестиционных расходов бюджетов должно стать регулирование в рамках государственно-частного партнерства заключения и исполнения "контрактов жизненного цикла" или контрактов, цена которых рассчитывается исходя из "стоимости владения" объекта закупки.

В рамках реализации данного направления потребуется разработать критерии формирования "стоимости владения", требования к расчетам расходов, составляющих указанную стоимость, и объему услуг (работ), включаемых в понятие "жизненный цикл объекта контракта", в том числе в целях определения правил заключения соответствующих инвестиционных государственных (муниципальных) контрактов на длительный период.

Следующей проблемой в области реализации государственно-частного партнерства является проблема соучастия публично-правовых образований в некоммерческих организациях, обусловленная принципом подведомственности.

В этой связи 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.

V. 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.

Создание системы анализа эффективности бюджетных расходов

Система анализа эффективности бюджетных расходов должна основываться на следующих базовых подходах:

- анализ эффективности бюджетных расходов на всех стадиях бюджетного процесса;
- сопоставимость объекта анализа;
- оценка всей совокупности финансовых, административных и иных ресурсов;
- независимость оценки;
- публичность и общедоступность промежуточных и итоговых результатов анализа;
- учет результатов анализа эффективности бюджетных расходов для будущих бюджетных циклов.

Анализ эффективности бюджетных расходов предлагается осуществлять в отношении мероприятий, финансовое обеспечение которых осуществляется за счет средств федерального бюджета, в процессе формирования проекта федерального бюджета, исполнения и оценки достигнутых результатов использования бюджетных ассигнований.

На этапе планирования будут применяться в полной мере требования к разработке государственных программ Российской Федерации, установленные постановлением Правительства Российской Федерации от 2 августа 2010 г. N 588 "Об утверждении Порядка разработки, реализации и оценки эффективности государственных программ Российской Федерации", а также:

- применение механизмов обоснований бюджетных ассигнований и государственных заданий;

- формирование сводных планов и планов-графиков закупок товаров, работ и услуг для государственных и муниципальных нужд, включая обоснованность максимальных (начальных) цен. При этом целесообразность осуществления государственных закупок должна быть увязана с целями и задачами реализации государственных программ Российской Федерации, планы-графики закупок увязаны с планами реализации указанных программ, а в контрактах на проведение услуг или закупку товаров для государственных нужд должны указываться результаты соответствующих мероприятий государственных программ Российской Федерации.

Обязательным является наличие необходимых условий для эффективного использования бюджетных расходов, включая нормативно-правовое обеспечение,

организационную и институциональную инфраструктуру, наличие достоверной и достаточной информации.

Кроме того, важнейшим элементом оценки эффективности бюджетных расходов на стадии планирования будет выступать возможность непосредственной "увязки" соответствующих бюджетных расходов (включая кредитные ресурсы, государственные гарантии, налоговые льготы, особые условия доступности соответствующей инфраструктуры) с конкретными измеримыми результатами, которые планируется достигнуть.

Анализ реализации государственных программ Российской Федерации должен сопровождаться обязательным составлением календарных графиков выполнения мероприятий и осуществления расходов на их реализацию.

В целом система оценки достигнутых результатов использования бюджетных ассигнований должна заключаться в сопоставлении совокупности целевых индикаторов (ожидаемых результатов) использования бюджетных средств, формируемых на стадии планирования бюджетных ассигнований, и фактически достигнутых результатов, включая оценку воздействия внешних факторов, что будет способствовать совершенствованию системы оценки рисков реализации государственных программ Российской Федерации.

Сопоставимость, сравнимость соответствующих ресурсов, направляемых на достижение целей в различных сферах экономики и администрируемых органами государственного управления, являются базовым условием для получения достоверной информации об эффективности бюджетных расходов.

В этой связи соответствующая оценка должна проводиться с учетом:

распределения соответствующих мероприятий (расходов) по агрегированным группам;

достижения целевых результатов за счет сопоставимого объема финансовых ресурсов в прошлые периоды;

различий в уровне финансового обеспечения сопоставимых мероприятий (оказания государственных услуг) в зависимости от территории реализации (оказания услуги), ответственного исполнителя (соисполнителя) государственной программы Российской Федерации.

Ожидаемым результатом оценки является группировка соответствующих бюджетных расходов, обладающих одинаковыми стоимостными и объемными (качественными и количественными) характеристиками.

При этом, обязательным элементом анализа эффективности бюджетных расходов должно стать применение метода альтернативных издержек, то есть прогнозирования последствий не реализации мероприятий (осуществления бюджетных расходов), а также оценка предельной эффективности.

При прочих равных условиях объемы бюджетных расходов будут оцениваться в качестве наиболее эффективных в пределах, при которых темпы приростов расходов на один условный рубль не становятся ниже темпов прироста (сокращения) соответствующих показателей, отражающих конечный результат использования государственных финансов.

Это позволит отчасти избежать увеличения бюджетных расходов по отдельным направлениям, эффект от применения которых прирастает медленнее соответствующих затрат.

Комплексный подход к оценке финансовых ресурсов должен быть направлен на учет не только сроков и объемов осуществления соответствующих кассовых расходов, но и на учет наличия необходимого нормативного правового, методологического и институционального обеспечения мероприятий, а также на применение таких мер финансового стимулирования, как государственные кредиты, гарантии и поручительства, особенности налогообложения соответствующих видов деятельности или объектов налогообложения (налоговые льготы).

Кроме того, данные показатели должны непосредственно учитываться при планировании бюджетных расходов на реализацию конкретных мероприятий, что потребует также совершенствования учетной политики и введение дополнительных норм статистического наблюдения.

При условии изменения одного из указанных факторов (например, внесения изменений в законодательство о налогах и сборах) адекватные корректировки должны отражаться и при планировании бюджетных расходов на очередной период.

Важнейшим условием получения объективных результатов анализа эффективности бюджетных расходов является использование независимой оценки, что подразумевает широкое участие экспертных, научных негосударственных организаций.

Для этого также потребуется наделение соответствующего федерального органа исполнительной власти полномочиями по методическому регулированию, сбору и обработке данных для анализа эффективности бюджетных расходов.

Кроме того, дополнительным условием обеспечения функционирования такой системы должно стать широкое общественное обсуждение промежуточных и итоговых результатов анализа эффективности бюджетных расходов, в том числе в рамках общественных советов министерств и ведомств, "Открытого правительства".

Принципиальной задачей формирования системы анализа эффективности бюджетных расходов является применение результатов полученной оценки в последующих бюджетных циклах, включая сокращение (увеличение) объемов финансовых ресурсов в зависимости от итоговых оценок, выработка конкретных планов (дорожных карт) по минимизации выявленных локальных и общих препятствий эффективного использования бюджетных средств.

Функциональная эффективность расходов в сфере государственных и муниципальных закупок

Повышению эффективности бюджетных расходов в сфере закупок для обеспечения государственных и муниципальных нужд препятствует ряд системных проблем, требующих решения:

- недостаточная профессиональная квалификация заказчиков государственного сектора, приводящая к принятию публично-правовым образованием рисков недобросовестного поведения сторон контрактных отношений, отсутствие взаимосвязи между структурными подразделениями заказчика, выполняющими отдельные операции в рамках закупочного процесса;

- излишняя децентрализация полномочий заказчика, создающая необходимость финансового обеспечения деятельности подразделений, имеющих схожие или дублирующие функции;

- невозможность передачи на аутсорсинг функций по управлению исполнением контракта.

Вступающий в силу с 1 января 2014 г. Федеральный закон N 44-ФЗ позволяет сформировать инструменты, направленные на решение обозначенных вопросов.

Во-первых, указанным Федеральным законом предусмотрено формирование в структуре органов власти, органов местного самоуправления, казенных учреждений, иных юридических лиц контрактных служб (или контрактных управляющих).

В рамках организации данного процесса заказчикам предстоит утвердить правовые акты (регламенты), устанавливающие порядок реализации контрактными службами возлагаемых на них функций, а также обеспечить требуемый уровень квалификации государственных гражданских служащих, муниципальных служащих, работников учреждений. При этом формирование контрактных служб должно осуществляться в рамках общей штатной численности органов власти, органов местного самоуправления, работников учреждений.

Во-вторых, оптимизация бюджетных расходов на государственные и муниципальные закупки будет обеспечиваться централизацией полномочий заказчика, а также передачей отдельных полномочий заказчика уполномоченному органу (учреждению). При этом при принятии решений о централизации должна сохраняться ответственность за обеспечение реализации государственной (муниципальной) программы за соответствующим ответственным исполнителем.

Кроме того, при принятии решений о централизации потребуется провести оценку рисков, связанных с формированием перечня номенклатуры товаров, снижением количества покупателей на рынке государственного заказа.

В этой связи на первом этапе внедрения механизма централизации в зависимости от выбранного вида (с централизацией до заключения контракта или без нее) будет введена внутриведомственная централизация закупок, обязательная для органов власти, в структуру которых входят территориальные органы, а также имеющих подведомственные казенные учреждения в случае централизации до заключения контракта, и бюджетные учреждения - если централизованы только полномочия по определению поставщиков (подрядчиков, исполнителей). Практика осуществления централизованных закупок позволит сократить расходы на организацию закупочных процедур, в том числе путем сокращения избыточной численности занятых в этой сфере служащих, а также обеспечить экономию на объемах закупок.

Введение ведомственной централизации потребует разработки внутренних правовых актов, определяющих полномочия уполномоченных органов (учреждений), их взаимоотношения с заказчиками или потребителями закупаемых товаров (работ, услуг). При этом оценка деятельности органа власти (органа местного самоуправления) по организации централизации закупок будет проводиться в том числе и в ходе оценки качества финансового менеджмента главного распорядителя бюджетных средств.

В-третьих, функциональная эффективность бюджетных расходов на закупки будет достигаться использованием вводимого Федеральным законом N 44-ФЗ механизма банковского сопровождения контрактов, под которым понимается оценка банком рисков, связанных с исполнением контракта, и предоставление банкам полномочий по контролю и мониторингу операций со средствами поставщиков (подрядчиков, исполнителей) в рамках исполнения контрактов.

После анализа вводимой с 2014 года практики осуществления банковского сопровождения контрактов необходимо решить, в том числе, следующие основные задачи:

1) заменить практику авансирования по контрактам банковским кредитованием исполнителя в рамках исполнения обязательств по контракту;

2) ввести в законодательство Российской Федерации о контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд положения, позволяющие заказчику оплачивать контракт исходя из фактических затрат исполнителя на поставку товаров, выполнение работ, оказание услуги с учетом рентабельности их производства.

Повышение эффективности оказания государственных (муниципальных) услуг

В 2012 году завершился переходный период реформирования государственных и муниципальных учреждений (далее - учреждения) и формирования нового механизма оказания и финансового обеспечения государственных (муниципальных) услуг и работ, предусмотренного Федеральным законом N 83-ФЗ.

В целом, Федеральный закон N 83-ФЗ обеспечил положительные эффекты как для потребителей, ощутивших повышение качества оказываемых услуг, так и для менеджмента в органах исполнительной власти, органах местного самоуправления,

учреждениях, получившего возможность применения более эффективных управленческих технологий для решения проблем учреждений. Расширение самостоятельности учреждений, установление долгосрочных нормативов привело к росту заработной платы работников учреждений, производительности труда, сокращению объема выполняемых непрофильных функций и другим позитивным эффектам.

В рамках реализации указанной реформы необходимо проводить работу по существенному сокращению доли неэффективных расходов. Этого можно достичь, в том числе, за счет четкой увязки состава и объема услуг с социальными гарантиями и обязательствами государства, более обоснованного планирования и распределения средств на оказание (выполнение) государственных и муниципальных услуг (работ), более рационального и экономного использования бюджетных средств учреждениями (в частности, при проведении закупок), передачи оказания (выполнения) части государственных (муниципальных) услуг (работ) в рыночный сектор (при перепрофилировании или ликвидации соответствующих учреждений), сокращения издержек по административному контролю текущей деятельности автономных и бюджетных учреждений.

В ходе реализации первого этапа этой системной реформы выявились следующие проблемы и ограничения, обусловленные в значительной степени разной скоростью внедрения данных инициатив, как в различных отраслях, так и в разных субъектах Российской Федерации:

- формальное проведение преобразований, декларативность соответствующих норм законодательства Российской Федерации при фактическом сохранении ранее сложившихся механизмов функционирования учреждений, их взаимодействия с органами власти и потребителями;

- несоответствие видов деятельности учреждений, в основном носящей явно коммерческий характер, целям создания учреждения;

- несоответствие государственных и муниципальных услуг, оказываемых учреждениями, полномочиям соответствующего публично-правового образования или полномочиям соответствующего органа власти, осуществляющего функции и полномочия их учредителя;

- сохранение высокого уровня агрегирования при формулировании государственных (муниципальных) 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 отделить услуги, оказываемые на платной основе, от бесплатных);

- различие принципов отражения государственных (муниципальных) услуг в перечнях государственных (муниципальных) услуг и работ, утвержденных на федеральном уровне, в субъектах Российской Федерации и муниципальных образованиях;

- наличие в перечнях государственных (муниципальных) услуг и работ услуг, оказываемых на платной основе, включение которых в данные перечни не предусмотрено федеральными законами;

- 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 и муниципальных услуг и отсутствие методик и опыта определения единых нормативов.

Для повышения качества и доступности государственных и муниципальных услуг необходимо решение следующих основных задач.

1) Использование инструмента государственного (муниципального) задания на оказание государственных (муниципальных) услуг при стратегическом и бюджетном планировании, обеспечение взаимосвязи государственных (муниципальных) программ и государственных (муниципальных) заданий.

2) Оптимизация структуры бюджетной сети за счет ликвидации или преобразования учреждений, не оказывающих услуги, непосредственно направленные на реализацию полномочий органов государственной власти и органов местного самоуправления, а также не соответствующие профилю органа, осуществляющего функции и полномочия учредителя, в организации иной организационно-правовой формы. Изменение типа бюджетных и автономных учреждений, оказывающих услуги в интересах органов государственной власти и органов местного самоуправления, на тип казенного учреждения, либо их ликвидация.

3) Формирование сводного перечня государственных и муниципальных услуг и работ на основе базовых (отраслевых) перечней государственных и муниципальных услуг и работ, разработанных федеральными органами исполнительной власти, ответственными за реализацию государственной политики и нормативно-правовое регулирование в соответствующих сферах деятельности, который будет действовать для всех публично-правовых образований.

Для реализации данного подхода внесены изменения в статью 69.2 Бюджетного кодекса, предусматривающие норму о базовых (отраслевых) перечнях государственных и муниципальных услуг и работ, которые будут формироваться федеральными органами исполнительной власти, осуществляющими функции по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию в установленных сферах деятельности, в порядке, установленном Правительством Российской Федерации, и содержать исчерпывающий перечень услуг и работ, оказываемых или выполняемых учреждениями с учетом установленного объема полномочий соответствующего публично-правового образования в конкретных сферах деятельности (образование, здравоохранение, физическая культура и спорт, культура, социальная защита, транспорт и т.д.).

Вышеуказанные положения статьи 69.2 Бюджетного кодекса будут применяться при формировании государственных (муниципальных) заданий на 2016 год (на 2016 год и на плановый период 2017 и 2018 годов).

4) Переход при финансовом обеспечении учреждений к единой методике расчета прозрачных и объективных единых нормативных затрат на оказание услуг (с учетом региональной или отраслевой специфики).

Для реализации данного подхода в Бюджетный кодекс введена норма об обязанности федеральных органов исполнительной власти, осуществляющих функции по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию в установленных сферах деятельности, устанавливать общие требования к определению нормативных затрат на оказание государственных и муниципальных услуг (выполнение работ) в соответствующих сферах.

5) Расширение практики привлечения к оказанию государственных (муниципальных) услуг негосударственных организаций.

Вовлечение организаций, не являющихся учреждениями, в процесс реализации конституционных гарантий в социальной сфере повысит конкуренцию среди юридических лиц, а, следовательно, обеспечит и рост качества оказания государственных услуг населению.

Расширение практики оказания государственных (муниципальных) услуг не только бюджетными и автономными учреждениями, но и другими организациями в условиях добросовестной конкуренции создаст также возможность внедрить одну из самых перспективных и наиболее эффективных с точки зрения качества услуг форм - возможность потребителя услуг самому выбрать место (организацию-поставщика), а также качество и объем услуг, которые гарантированы государством. В этом случае

средства соответствующих бюджетов бюджетной системы Российской Федерации перечисляются в организацию после обращения потенциального получателя государственной (муниципальной) услуги именно в эту организацию. При этом соответствующий сертификат или иной документ, подтверждающий финансовые обязательства государства по оплате государственной (муниципальной) 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 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 государственных услуг в пользу третьих лиц и проведению конкурсных процедур отбора поставщиков среди государственных и негосударственных организаций.

6) Упорядочение формирования перечней услуг, оказываемых на платной основе в государственных учреждениях.

Необходимо полностью исключить возможность злоупотреблений руководства учреждений в части взимания платы за оказание государственных 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) Внедрение в учреждениях систем оплаты труда работников, адаптированных к новым условиям деятельности и финансового обеспечения учреждений, настроенных на решение задач по развитию соответствующих отраслей, на повышение качества оказываемых государственных услуг и обеспечение соответствия уровня оплаты труда работников результатам их труда, с применением в 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.

8) Переход от мониторинга первого этапа реформы совершенствования правового положения учреждений, в рамках которого осуществлялся анализ разработанных органами государственной власти (органами местного самоуправления) нормативных правовых актов, уставов учреждений, к мониторингу результатов и эффектов от реализации реформы учреждений (разработка отраслевых показателей эффективности деятельности учреждений, развитие официального сайта Российской Федерации в сети Интернет для размещения информации о государственных и муниципальных учреждениях (www.bus.gov.ru) и т.д.).

Повышение эффективности бюджетных инвестиций

В целях реализации вносимых в Бюджетный кодекс Федеральным законом "О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации в части бюджетных инвестиций" изменений в 2014 году потребуется обеспечить методическое сопровождение деятельности федеральных органов государственной власти по применению новых способов осуществления капитальных вложений в объекты государственной собственности

Российской Федерации в соответствии с требованиями бюджетного законодательства, а также проведение мониторинга исполнения бюджета по расходам, связанным с указанными вложениями.

Требуется также решить проблему длительности процедуры внесения изменений в федеральную адресную инвестиционную программу, в том числе в случае необходимости внесения изменений в сводную бюджетную роспись федерального бюджета, что создает риски срыва сроков строительства (реконструкции, технического перевооружения) объектов капитального строительства.

Снижение сроков внесения изменений в федеральную адресную инвестиционную программу может быть достигнуто путем:

- синхронизации внесения изменений в сводную роспись и согласования соответствующих изменений в федеральную адресную инвестиционную программу;

- обеспечения ведения федеральной адресной инвестиционной программы во взаимодействии с информационными системами, в том числе - системой "Электронный бюджет";

- установления системы межведомственного информационного взаимодействия между главными распорядителями средств федерального бюджета, Минфином России, Минэкономразвития России;

- упрощения процедуры согласования изменений показателей сводной бюджетной росписи федерального бюджета и федеральной адресной инвестиционной программы.

Важной задачей в области правового регулирования инвестиционной деятельности в форме капитальных вложений в объекты капитального строительства также является поэтапное снижение доли объектов, включаемых в федеральную адресную инвестиционную программу в отсутствие утвержденной в установленном порядке проектной документации, поскольку планирование объемов финансового обеспечения в пределах одного года одновременно на разработку проектной документации и организацию строительства объекта капитального строительства приводит к сдвигу начала закупок подрядных и иных связанных с ними работ на середину года или, в большинстве случаев, к необходимости перераспределения бюджетных ассигнований на другие объекты.

Кроме того, бюджетные инвестиции не должны создавать конкуренцию реализации коммерческих инвестиционных проектов, а также проектов, для реализации которых используются механизмы государственно-частного партнерства.

Реализация проектов с использованием механизмов государственно-частного партнерства предполагает наличие развитой правовой системы, позволяющей оценить эффективность проекта, обеспечивающей защиту прав участников таких правоотношений, а также законодательное установление гарантий сохранения прав и преимуществ, в среднесрочной и долгосрочной перспективе.

Принимая во внимание, что для реализации инвестиционных проектов в Российской Федерации предусмотрены различные виды правовых оснований, регулирование которых в различной степени учитывает общие принципы государственно-частного партнерства, основной задачей повышения эффективности данной сферы правоотношений является принятие рамочного закона, с последующим приведением в соответствие с ним норм отраслевого регулирования, в том числе Бюджетного, Земельного, Налогового кодексов Российской Федерации, федеральных законов "О концессионных соглашениях", "Об особых экономических зонах в Российской Федерации", "О соглашениях о разделе продукции", "О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд".

Кроме того, по итогам анализа зарубежного опыта следует рекомендовать принятие стандартов или правил участия частного партнера в реализации государственных функций, которые будут определять не только возвратность инвестиций, характерную для коммерческого финансирования, но и наиболее оптимальное распределение рисков между

публичным и частным партнером, обеспечивающим наилучшие условия привлечения капитала для финансирования инвестиционного проекта.

К настоящему времени создан механизм проведения обязательного публичного технологического и правового аудита крупных инвестиционных проектов с государственным участием, обеспечивающий повышение эффективности использования бюджетных средств, снижение стоимости и сокращение сроков строительства, повышение конкурентоспособности производства.

В случае необходимости при принятии решений об осуществлении расходов инвестиционного характера может предполагаться оценка возможности финансирования инвестиционного проекта на коммерческих принципах, готовности частных инвесторов софинансировать инвестиционные расходы, либо выкупить долю в проекте после его выхода на проектную мощность, преимуществ и недостатков использования различных мер государственной поддержки, включая косвенную поддержку за счет установления долгосрочных тарифов, или применения механизма частичной компенсации расходов застройщика в размере, не превышающем увеличения объема налоговых поступлений вследствие реализации проекта, а также рисков исполнения расходных обязательств по данному проекту.

Важной задачей является определение оптимального способа участия публично-правового образования в том или ином инвестиционном проекте.

Для участия в инвестиционных проектах на принципах государственно-частного партнерства публичным партнером могут быть выбраны такие способы, как:

- долгосрочный государственный заказ;

- долгосрочное тарифное регулирование;

- субсидирование в части затрат коммерческих компаний на осуществление научно-исследовательских и опытно-конструкторских разработок и коммерциализации их результатов или затрат коммерческих компаний на создание объектов инфраструктуры в рамках комплексных инвестиционных проектов в пределах дополнительных налоговых поступлений от участников комплексного проекта;

- сохранение уровня совокупной налоговой нагрузки на период окупаемости проекта;

- предоставление в пользование либо аренду земельных участков и объектов недвижимости на льготных условиях.

При этом в случае, когда участие публично-правового образования в инвестиционном проекте не предусматривает осуществления прямых расходов из бюджета, должна быть создана система оценки в денежном выражении косвенных мер государственной поддержки, таких как налоговые и таможенные льготы, предоставление имущества публичного партнера на льготных условиях в качестве источника финансового обеспечения инвестиционных проектов.

Важную роль в повышении эффективности инвестиционной политики играют созданные Российской Федерацией институты развития и компании с государственным участием. Средства федерального бюджета, направленные для их формирования и финансового обеспечения, должны обеспечить максимальный объем внебюджетного софинансирования, а сами институты развития должны поэтапно перейти на режим самофинансирования за счет внебюджетных источников вследствие повышения эффективности их деятельности.

Целесообразным представляется использование передового европейского опыта, в рамках которого лишь те инвестиционные проекты, реализация которых без привлечения бюджетных средств невозможна, включаются в адресную инвестиционную программу.

Следует существенно расширить использование рыночных 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, то есть

зависеть от качества поддерживаемых инвестиционных проектов (например, облигации, выпускаемые для целей концессионного соглашения).

Запуск внебюджетных инструментов возвратного финансирования инвестиционных проектов может быть обеспечен за счет разделения функций владения и управления государственными активами. 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.

В среднесрочной перспективе 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 связан 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;

- создание новых инструментов бюджетной политики в сфере государственных инвестиций, обеспечивающих "комфортные" условия для частного капитала;

- повышение эффективности управления созданными в результате инвестиционной деятельности активами, в том числе компаниями с государственным участием и институтами развития, включая привлечение частного капитала к их дальнейшему развитию и модернизации;

- совершенствование механизмов предоставления государственных гарантий Российской Федерации.

Повышение эффективности формирования, предоставления и распределения межбюджетных трансфертов

Межбюджетные трансферты бюджетам субъектов Российской Федерации составляют около 10 процентов 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 органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления, 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 требований к государственным программам субъектов Российской Федерации и закрепление общих принципов распределения субсидий из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации в государственных программах Российской Федерации;

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 федерального бюджета и бюджетов субъектов Российской Федерации, распределяемых на трехлетний период.

В целях создания инструментов для поддержки ликвидности счетов бюджетов субъектов Российской Федерации и местных бюджетов на Федеральное казначейство возложены полномочия по предоставлению бюджетных кредитов на пополнение остатков средств на счетах бюджетов субъектов Российской Федерации и местных бюджетов.

В соответствии с изменениями, внесенными в Бюджетный кодекс Федеральным законом N 104-ФЗ, 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 с 2013 года осуществляется внедрение нового механизма предоставления целевых средств - механизма "бюджетного аккредитива".

Перечисление целевых средств из федерального бюджета в бюджеты субъектов Российской Федерации осуществляется 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.

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 составила 36 процентов (в том числе 28 процентов - доля дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности субъектов Российской Федерации), доля субсидий - 40 процентов, доля субвенций - 20 процентов, доля иных межбюджетных трансфертов - 4 процента.

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 были выданы кредиты в объеме 0,1 трлн. рублей.

Сложившаяся структура межбюджетных трансфертов не в полной мере обеспечивает предсказуемость и объективность распределения межбюджетных трансфертов, особенно в средне- и долгосрочном периодах, ограничивает самостоятельность и 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 40 процентов от всех межбюджетных трансфертов, поступающих в доходы бюджетов субъектов Российской Федерации, и доли трансфертов, распределенных федеральным законом о бюджете - не менее чем до 90 процентов от общего объема трансфертов.

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).

Наряду с этим в 2014 - 2016 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.

Начиная с 2013 года, осуществляется работа по консолидации (укрупнению) субсидий бюджетам субъектов Российской Федерации, предоставляемых в рамках государственных программ Российской Федерации, а в среднесрочной перспективе бюджетам субъектов Российской Федерации в рамках соответствующих государственных программ Российской Федерации будет предоставляться единая ("блоковая") субсидия.

При этом будет сведена к минимуму практика предоставления субсидий на софинансирование конкретных расходных обязательств.

Распыление количества субсидий приводит к снижению эффективности данной поддержки, сокращению ответственности за реализацию полномочий органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления.

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.

Общие принципы распределения субсидий будут устанавливаться в соответствующих государственных программах Российской Федерации.

Также необходима увязка критериев распределения объемов укрупненных субсидий в рамках государственных программ Российской Федерации с достижением поставленных

целей, а также внедрением механизмов, обеспечивающих повышение качества бюджетных услуг, сокращение стоимости (снижение удельных затрат).

Кроме того, должна быть сформирована единая методологическая база формирования общего объема субсидий и подходов к распределению этих межбюджетных трансфертов.

При этом совершенствование подходов к формированию, предоставлению и распределению субсидий из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации, оптимизацию критериев и условий предоставления и распределения субсидий, прежде всего, следует проводить путем корректировки Правил формирования, предоставления и распределения субсидий из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации, утвержденных постановлением Правительства Российской Федерации от 26 мая 2008 г. N 392.

В среднесрочной перспективе будет существенно сокращено количество субвенций, предоставляемых бюджетам субъектов Российской Федерации на финансовое обеспечение переданных им отдельных государственных полномочий Российской Федерации. Основная часть указанных полномочий должна быть закреплена за субъектами Российской Федерации в качестве "собственных". При этом предусматривается предоставление из федерального бюджета единой субвенции бюджетам субъектов Российской Федерации на финансовое обеспечение переданных им отдельных полномочий.

В то же время субвенции, предоставляемые для финансового обеспечения переданных государственных полномочий по публичным нормативным обязательствам (выплатам гражданам), предусматривающим предоставление трансфертов населению, могут быть сохранены при условии невозможности реализации этих полномочий государственными внебюджетными фондами Российской Федерации.

VI. 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.

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 в федеральных органах исполнительной власти, 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 на оказание государственных (муниципальных) услуг, осуществляемых подведомственными государственными (муниципальными) учреждениями.

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;

- анализ и учет международных стандартов внутреннего финансового контроля и аудита, в частности, стандартов Международной организации высших органов финансового контроля (ИНТОСАИ) и Института внутренних аудиторов, а также передовой зарубежной практики.

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.

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.

Для количественной оценки повышения качества финансового менеджмента необходимо продолжить развитие системы мониторинга качества финансового менеджмента главных администраторов бюджетных средств, осуществляемого финансовым органом.

Кроме того, в рамках решения задачи по повышению эффективности управления отдельными видами расходов бюджета будут внедрены инструменты, позволяющие производить оценку результатов исполнения бюджета.

В частности, предметом анализа должны стать действия государственного заказчика по определению начальной (максимальной) цены контракта, цены контракта с единственным поставщиком (в том числе в соотношении с референтными (среднерыночными) ценами).

В рамках исполнения государственных (муниципальных) контрактов планируется создать механизмы определения объема остатков бюджетных ассигнований на оплату государственных (муниципальных) контрактов, подлежащих оплате, но не оплаченных в

текущем финансовом году, в целях использования данных объемов бюджетных ассигнований в очередном финансовом году на оплату указанных контрактов.

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, 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 принимать решения об их перераспределении, что будет являться исключительной мерой, направленной на снижение зависимости государственного заказчика от действий поставщика (исполнителя, подрядчика) в конце финансового года.

Совершенствование системы бухгалтерского учета и отчетности на основе Международных стандартов финансовой отчетности общественного сектора, направленных на обеспечение качества, полезности и доступности финансовой информации, информационной открытости финансовой деятельности организаций будет осуществляться за счет следующих основных мероприятий:

- формирование системы нормативных правовых актов по составлению и представлению бухгалтерской (финансовой) отчетности сектора государственного управления на основе Международных стандартов финансовой отчетности общественного сектора;

- утверждение порядка формирования финансовой отчетности по статистике государственных финансов Российской Федерации в соответствии с международными стандартами представления информации по государственным финансам;

- обеспечение разработки и утверждения федеральных стандартов на основе Международных стандартов финансовой отчетности общественного сектора;

- расширение сферы применения Международных стандартов финансовой отчетности общественного сектора для составления отчетности;

- повышение качества и эффективности системы регулирования бухгалтерского учета, основанного на участии делового профессионального сообщества пользователей бухгалтерской (финансовой) отчетности в процессе государственного (негосударственного) регулирования бухгалтерского учета в секторе государственного управления;

- формирование в системе государственной статистики государственного информационного ресурса бухгалтерской отчетности и обеспечение заинтересованных пользователей данными бухгалтерской (финансовой) отчетности экономических субъектов в электронном виде.

Развитие государственной интегрированной информационной системы управления общественными финансами "Электронный бюджет"

Важным направлением повышения эффективности бюджетных расходов является развитие системы "Электронный бюджет", а также информационных систем управления государственными и муниципальными финансами публично-правовых образований и организаций сектора государственного управления.

В рамках данного направления предусматривается реализация следующих мероприятий.

1) Переход на единые стандарты электронной финансовой информации.

Повсеместный переход на использование информационных технологий в сфере управления государственными и муниципальными финансами и ведения финансово-

хозяйственной деятельности предъявляет новые требования к формированию информации, используемой при взаимоотношениях организаций сектора государственного управления (как между собой, так и с их контрагентами), позволяющие обеспечить ее автоматизированную обработку, последующее использование, а также гарантировать юридическую значимость.

В целях создания условий для перехода на юридически значимый документооборот в сфере управления государственными и муниципальными финансами предусматривается реализовать следующий комплекс мер:

- регламентация полномочий федеральных органов исполнительной власти по определению единых стандартов электронной финансовой информации и форматов электронных документов;

- осуществление перевода всей информации о финансово-хозяйственной деятельности в электронный вид, структурирование ее по заданным правилам с обязательным использованием единых реестров и классификаторов;

- определение реквизитного состава и форматов электронных документов, используемых при ведении финансово-хозяйственной деятельности;

- обеспечение повсеместного использования электронной подписи при ведении финансово-хозяйственной деятельности, выдаваемой аккредитованными удостоверяющими центрами в соответствии с действующим законодательством;

- законодательная регламентация процедуры электронного документооборота организаций сектора государственного управления с контрагентами.

Особое значение при создании и развитии единых стандартов финансовой информации имеет использование единых реестров и классификаторов. Анализ действующей в Российской Федерации системы классификации информации свидетельствует о многократном дублировании информации, а также наличии противоречий между классификаторами, реестрами и справочниками, отсутствии систематических и своевременных работ по их совершенствованию и пересмотру, недостаточной гармонизации общероссийских классификаторов с международными классификаторами по соответствующим направлениям деятельности.

Для изменения указанной ситуации в целом утвержден соответствующий правительственный план мероприятий по формированию методологии систематизации и кодирования информации, а также совершенствованию и актуализации общероссийских классификаторов, реестров и информационных ресурсов, реализация которого должна завершиться в 2015 году созданием законодательной базы формирования, ведения, изменения и применения общероссийских классификаторов, реестров и информационных ресурсов в Российской Федерации. На основании принятых решений также должно быть обеспечено:

- формирование правил создания, изменения и применения единых реестров и справочников, классификаторов, обязательных для всех бюджетов бюджетной системы Российской Федерации;

- пересмотр порядка ведения, использования в бюджетном процессе ведомственных информационных ресурсов, обеспечив их формирование на основе базовых информационных ресурсов;

- предоставление круглосуточного непрерывного доступа в электронном виде к информационным ресурсам бюджетного процесса для получения сведений по ним всеми заинтересованными пользователями (за исключением информации ограниченного доступа);

- преимущество информации в информационных ресурсах бюджетного процесса, сохранность ретроспективных данных, а также определение единого порядка создания, изменения, ведения и применения информационных ресурсов, содержащих взаимозависимую информацию, в том числе имеющую правовые последствия, а также процедуры ее автоматического изменения и обновления без заявлений пользователей.

2) Унификация и стандартизация процессов управления государственными и муниципальными финансами, а также интеграция и автоматизация учетной деятельности организаций сектора государственного управления.

Переход на электронный юридически значимый документооборот в финансово-хозяйственной деятельности потребует формализации и стандартизации процедур и операций ее ведения для всех организаций сектора государственного управления. В целях обеспечения унификации и стандартизации процессов управления государственными и муниципальными финансами, а также интеграции всех видов учета предусматривается:

законодательная регламентация процедур информационного обеспечения бюджетного процесса, в том числе требований к созданию и развитию государственных и муниципальных информационных систем в сфере управления государственными и муниципальными финансами, к использованию базовых унифицированных бизнес-процессов ведения финансово-хозяйственной деятельности, электронных документов, форматов передачи информации и нормативно-справочных информационных ресурсов;

определение оптимальных параметров ведения финансово-хозяйственной деятельности, стандартизация и описание базовых процессов и процедур, реализуемых финансовыми, экономическими, а также иными подразделениями организаций, с обеспечением возможности их расширения с учетом специфики деятельности каждой отдельной организации;

совершенствование параметров автоматизации учетной деятельности организаций сектора государственного управления в части обеспечения автоматического преобразования данных первичных учетных документов в учетные записи согласно установленным правилам и отражение информации по соответствующим регистрам и счетам бухгалтерского и управленческого учета с соблюдением принципа однократности ввода информации в режиме реального времени;

обеспечение гармонизации бухгалтерского и управленческого учета организаций сектора государственного управления;

оптимизация процедур формирования и представления отчетности в части обеспечения ее безусловной автоматической генерации на основе данных бухгалтерского (бюджетного) учета и консолидации в системе "Электронный бюджет".

Использование единых для всех организаций сектора государственного управления базовых бизнес-процессов ведения финансово-хозяйственной деятельности, форматов электронных документов, а также автоматизированных по единым требованиям процессов учета создаст условия для централизации ведения бухгалтерского учета в электронном виде в рамках публично-правового образования (формирование единой главной книги), повысит достоверность бухгалтерской отчетности, а также приведет к образованию центров компетенций в указанной сфере.

3) Создание информационной среды в сфере управления государственными и муниципальными финансами.

Информационные системы управления государственными и муниципальными финансами, система "Электронный бюджет" содержат в себе информацию об объектах учета, на которых базируются показатели иных информационных систем, реализующих отдельные процессы управления либо агрегирующих информационные потоки для обеспечения принятия управленческих решений.

В целях обеспечения достоверности информации, оперативности и прозрачности деятельности публично-правовых образований, а также реализации программно-целевых принципов деятельности организаций сектора государственного управления должно быть обеспечено создание единой информационной среды в сфере управления государственными и муниципальными финансами путем реализации следующих мероприятий:

законодательная регламентация требований к информационным системам управления государственными и муниципальными финансами в части интеграции с системой "Электронный бюджет";

определение требований к информационному взаимодействию информационных систем в сфере управления государственными и муниципальными финансами с внешними информационными системами, унификация форматов передачи информации;

определение регламентов взаимодействия информационных систем, перечней передаваемой информации, в том числе с соблюдением принципов однократности ввода информации;

законодательная регламентация доступности информационных ресурсов государственных и муниципальных информационных систем, используемых иными государственными и муниципальными органами для выполнения государственных (муниципальных) функций, а также установление единых порядков и требований к обеспечению указанной доступности.

Создание единой информационной среды 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, перейти к современным стандартам организации управления информационными потоками, а также создаст предпосылки для повышения эффективности бюджетных расходов.

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 контрактной системы в Российской Федерации, другими значимыми изменениями.

При этом к несовершенствам существующей системы бюджетных платежей следует отнести:

проведение Федеральным казначейством однородных операций на счетах бюджетов бюджетной системы Российской Федерации с участием Банка России в рамках многочисленных счетов, открытых органам Федерального казначейства в учреждениях Банка России (в настоящее время открыто более 52000 счетов);

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;

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 инструментов безналичных расчетов увеличивает актуальность реформирования

системы бюджетных платежей и применения современных эффективных банковских платежных технологий в расчетах организаций сектора государственного управления.

Минфином России по согласованию с Банком России утверждена Концепция реформирования системы бюджетных платежей на период до 2017 года, в которой 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 формирование системы корреспондентских счетов Федерального казначейства.

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) Начало поэтапного перевода на кассовое обслуживание в 2013 году в органы Федерального казначейства бюджетов государственных внебюджетных фондов Российской Федерации 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) Построение единого казначейского счета.

Создание единого казначейского счета позволит сосредоточить счета организаций сектора государственного управления и иных клиентов (в случаях, предусмотренных законодательством Российской Федерации) в Федеральном казначействе.

Функционирование системы бюджетных платежей в условиях использования единого казначейского счета позволит Федеральному казначейству:

исключить дублирование операций за счет проведения операций, связанных с распределением поступающих доходов бюджетов бюджетной системы Российской Федерации, предоставлением межбюджетных трансфертов, уплатой налогов, сборов и иных платежей в бюджеты бюджетной системы Российской Федерации клиентами Федерального казначейства, внутри баланса Федерального казначейства путем осуществления записей на соответствующих счетах клиентов;

повысить эффективность управления денежными средствами бюджетной системы Российской Федерации.

В целях сосредоточения всех средств бюджетов бюджетной системы Российской Федерации на едином казначейском счете целесообразно предусмотреть возможность осуществления на нем валютных операций клиентами Федерального казначейства. Для этого потребуется наделить Федеральное казначейство полномочиями агента валютного контроля в части контроля валютных операций бюджетных, казенных, автономных учреждений.

3) Развитие инструментов управления свободными остатками денежных средств на едином казначейском счете.

Использование единого казначейского счета позволит обеспечить управление всеми свободными остатками денежных средств, находящимися на этом счете. Совершенствование инструментов управления свободными остатками позволит сократить объем остатков на едином казначейском счете до необходимого среднесуточного объема для обеспечения обязательств клиентов Федерального казначейства.

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) 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 Федеральному казначейству необходимо получить статус участника международных платежных систем (VISA, Mastercard), разработать механизмы эмиссии банковских карт и обеспечить возможность осуществления Федеральным казначейством функции эквайринга, а также функции Интернет-эквайринга.

6) Установление порядка уточнения органами Федерального казначейства не востребовавшихся 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.

VII. 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 общественными финансами в целом.

Открытость бюджета - основа для повышения информированности и вовлеченности целевых аудиторий. В качестве ориентира для оценки прозрачности общественных финансов может быть использован Open Budget Index - Индекс открытости бюджета, рассчитываемый с 2006 года Международным бюджетным партнерством (International Budget Partnership).

Обзор открытости бюджетов представляет собой наиболее авторитетное независимое регулярное издание, содержащее результаты измерения бюджетной прозрачности и подотчетности в мире.

За последние годы в результате реализации среднесрочных программ бюджетных реформ значение Индекса открытости бюджета для Российской Федерации возросло с 47 баллов в 2006 году (28-е место среди 59 стран) до 74 баллов в 2012 году (10-е место среди 100 стран). В соответствии с методологией исследования Российская Федерация вошла в группу стран, предоставляющих "значительный объем информации о бюджетном процессе для общественности".

Стратегическим целевым ориентиром Программы является достижение значения Индекса открытости бюджета 85 баллов к 2020 году с вхождением Российской Федерации в группу стран, "предоставляющих обширную информацию гражданам о бюджете".

Росту указанного индекса в значительной степени будет способствовать регулярная публикация "бюджета для граждан", а также переход Российской Федерации к формированию федерального бюджета на программной основе.

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 федеральных органов исполнительной власти, субъектов Российской Федерации, муниципальных образований по управлению общественными финансами, в том числе - на основе ведения рейтингов финансовой прозрачности;

публикация бюджетов муниципального уровня на Едином портале;

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 связи с этим 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, а также открытость и доступность информации о расходовании бюджетных средств. Цели бюджетной политики должны представляться в понятной и доступной для граждан форме.

Для достижения перечисленных целей будут реализованы меры по следующим основным направлениям.

1) 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.

Необходимо обеспечить реализацию мероприятий, направленных на участие граждан в обсуждении проектов нормативных правовых актов, разрабатываемых на региональном уровне.

2) Создание и развитие Единого портала как основного инструмента, обеспечивающего прозрачность и открытость бюджетов бюджетной системы Российской Федерации, бюджетного процесса и финансового состояния публично-правовых образований для общества, а также официального источника информации.

Создание Единого портала позволит обеспечить:

освещение основных целей, задач и ориентиров бюджетной политики в Российской Федерации, обоснование государственных расходов и обеспечение их взаимосвязи с достигнутыми количественными и качественными показателями результативности деятельности публично-правовых образований и организаций сектора государственного управления;

предоставление достоверной бюджетной информации в режиме реального времени, доступной для всех заинтересованных пользователей на всей территории Российской Федерации по всем публично-правовым образованиям Российской Федерации;

публикацию бюджетной информации в формате открытых данных, соответствующем установленным требованиям;

возможность учета мнения граждан в управлении бюджетным процессом.

Формирование информации на Едином портале должно осуществляться при соблюдении следующих требований:

доступность и безвозмездность информации для всех пользователей без идентификации и регистрации;

актуальность, достоверность, непротиворечивость показателей и их согласованность с соответствующими данными из других источников;

представление территориально-агрегированных показателей с использованием картографической основы и пространственных данных;

полнота показателей в части обеспечения открытости информации, не попадающей под ограничения доступа, определенные законом;

сопоставимость показателей в целях обеспечения анализа динамики и структурных изменений, а также обеспечение разъяснений к существенным изменениям структуры информации и изменениям в классификации данных.

Для популяризации финансовой информации на Едином портале необходимо:

обеспечить информирование населения о его функционировании;

создать отдельные разделы, адаптированные для целевых аудиторий;

организовать системы обратной связи, а также возможность общения по темам и рубрикам Единого портала;

обеспечить ведение актуализируемой в режиме реального времени новостной ленты, отражающей последние события в финансовом секторе;

размещать образовательные ресурсы в сфере управления государственными и муниципальными финансами.

В целях наполнения и постоянной актуализации информационного ресурса Единого портала предусматривается реализация следующих мероприятий:

нормативное определение состава информации, размещаемого на Едином портале, а также порядка его представления и размещения;

разработка методических рекомендаций для субъектов Российской Федерации и муниципальных образований по формированию и раскрытию финансовой и иной информации о бюджете и бюджетном процессе, подлежащей размещению на Едином портале.

В последующем в рамках реализации мероприятий по развитию системы "Электронный бюджет" и иных информационных систем в сфере управления государственными и муниципальными финансами предусматривается развитие Единого портала, обеспечивающее детализацию размещаемой на портале информации до первичных документов с возможностью их просмотра (с соблюдением требований защиты информации).

Кроме того, в промышленную эксплуатацию принята аналитическая информационная система обеспечения открытости деятельности федеральных органов исполнительной власти, реализуемой в рамках государственных программ Российской Федерации (АИС "Государственные программы"). В целях обеспечения открытости и доступности информации о ходе реализации указанных государственных программ для граждан Российской Федерации на основании данных, размещаемых ответственными исполнителями в АИС "Государственные программы", создан публичный портал государственных программ Российской Федерации (www.programs.gov.ru).

В этой связи необходимо обеспечить интеграцию и синхронизацию АИС "Государственные программы" с системой "Электронный бюджет", порталом государственных и муниципальных закупок и другими используемыми при принятии решений государственными информационными системами.

3) Регулярная публикация "бюджета для граждан" в целях обеспечения полного и доступного информирования граждан Российской Федерации о федеральном бюджете, бюджетах субъектов Российской Федерации и муниципальных образований и отчетах об их исполнении, повышения открытости и прозрачности информации об управлении общественными финансами.

4) 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 сектора государственного управления, 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.

5) 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 Организации экономического сотрудничества и развития бюджетных правил и процедур (International Budget Practices and Procedures Database);

участие в международных обзорах и проектах по оценке практики бюджетирования, ориентированного на результат, применения программно-целевых методов управления, а также налогово-бюджетной прозрачности в Российской Федерации;

разработка мероприятий по повышению открытости бюджета для общества с учетом рекомендаций Международного бюджетного партнерства.

Повышение информированности международного экспертного сообщества о ходе и результатах бюджетной реформы в Российской Федерации 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 финансами.