



ПРАВИТЕЛЬСТВО РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

РАСПОРЯЖЕНИЕ

от 31 января 2019 г. № 117-р

МОСКВА

1. Утвердить прилагаемую Концепцию повышения эффективности бюджетных расходов в 2019 - 2024 годах.

2. Минфину России и другим федеральным органам исполнительной власти руководствоваться положениями Концепции, утвержденной настоящим распоряжением, при составлении и организации исполнения федерального бюджета, а также при формировании и реализации государственных программ Российской Федерации.

3. Рекомендовать органам исполнительной власти субъектов Российской Федерации и органам местного самоуправления руководствоваться положениями Концепции, утвержденной настоящим распоряжением, при формировании документов, определяющих направления повышения эффективности бюджетных расходов.

Председатель Правительства
Российской Федерации

Д.Медведев

УТВЕРЖДЕНА
распоряжением Правительства
Российской Федерации
от 31 января 2019 г. № 117-р

К О Н Ц Е П Ц И Я
повышения эффективности бюджетных
расходов в 2019 - 2024 годах

I. Введение

Начиная с 2010 года в Российской Федерации осуществляется масштабная реформа системы управления общественными финансами, ключевыми направлениями которой являются:

внедрение механизмов обеспечения долгосрочной устойчивости бюджетной системы, включая "бюджетное правило" и основы долгосрочного бюджетного планирования;

формирование бюджетной политики на основании и во взаимосвязи с показателями государственных программ Российской Федерации (далее - государственные программы);

совершенствование системы финансового обеспечения оказания государственных услуг;

совершенствование финансовых взаимоотношений с субъектами Российской Федерации;

развитие систем внутреннего финансового контроля и аудита, а также внутреннего государственного (муниципального) финансового контроля;

обеспечение конкурентной и прозрачной системы закупок для обеспечения государственных (муниципальных) нужд;

формирование единого информационного контура системы управления общественными финансами;

повышение открытости и прозрачности бюджетного процесса.

Благодаря реализованным за последние годы мерам обеспечены условия для устойчивого экономического развития и сохранения макроэкономической стабильности при безусловном исполнении принятых

расходных обязательств и реализации ключевых приоритетов социально-экономического развития страны.

При этом создана надежная основа для следующего шага в рамках проводимой работы по повышению эффективности бюджетных расходов, который, как и все предыдущие, будет реализован в том числе с использованием передового международного опыта.

Наряду с указанными и уже реализуемыми в Российской Федерации направлениями, нуждающимися в дальнейшем совершенствовании, отличительными особенностями лучшей зарубежной практики управления общественными финансами являются:

- внедрение и постоянное проведение обзоров бюджетных расходов;
- участие граждан в бюджетном процессе;
- развитие системы долгосрочного (стратегического) планирования бюджетных инвестиций;
- повышение полноты и качества финансовой отчетности государственного сектора;
- цифровизация системы государственного управления и бюджетного процесса.

Необходимость достижения приоритетов и целей, определенных в документах стратегического планирования, качественного рывка в социально-экономическом развитии в условиях ограниченности бюджетных ресурсов увеличивает актуальность разработки и реализации системы мер по повышению эффективности деятельности органов государственной власти и органов местного самоуправления, а также по модернизации системы управления общественными финансами.

Содержанию конкретных мер посвящены соответствующие разделы настоящей Концепции. Реализация предлагаемых мер создаст организационные и правовые предпосылки для повышения эффективности бюджетных расходов.

II. Долгосрочная сбалансированность и устойчивость бюджетов бюджетной системы Российской Федерации

В целях обеспечения долгосрочной сбалансированности и устойчивости бюджетов бюджетной системы Российской Федерации за последние годы реализован ряд мер, в том числе:

законодательно закреплена новая конструкция "бюджетных правил", направленная на обеспечение большей стабильности и предсказуемости экономических и финансовых условий, снижение их зависимости от

внешних факторов, формирование основы для повышения инвестиционной активности и увеличения потенциальных темпов роста валового внутреннего продукта;

сформирована необходимая нормативная база для осуществления долгосрочного бюджетного планирования в форме бюджетных прогнозов соответствующих публично-правовых образований на долгосрочный период (далее - бюджетный прогноз), определяющих основные приоритеты бюджетной политики и содержащих показатели финансового обеспечения государственных (муниципальных) программ на период их реализации.

С завершением адаптационного периода на первый план повестки государственной экономической политики выходит цель по обеспечению сбалансированного развития страны и расширению потенциала отечественной экономики в непростых условиях повышенной подвижности внешней и внутренней конъюнктуры.

Обеспечение долгосрочной сбалансированности и устойчивости бюджетов бюджетной системы Российской Федерации является важнейшей предпосылкой для сохранения макроэкономической стабильности, которая, в свою очередь, создает базовые условия для обеспечения устойчивого инклюзивного экономического роста, реализации стратегических задач, роста благосостояния населения.

Соблюдение баланса между обеспечением долговой устойчивости, долгосрочной сбалансированности бюджетной системы, с одной стороны, и устойчивым социально-экономическим развитием, с другой стороны, требует, чтобы формирование основных бюджетных характеристик и в целом бюджетной политики происходило исключительно на основе новой конструкции "бюджетных правил". Строгое соблюдение количественных ограничений на бюджетные параметры является важнейшим средством снижения связанных с бюджетной политикой рисков для макроэкономической и финансовой стабильности.

В рамках дальнейшей работы по обеспечению долгосрочной сбалансированности и устойчивости бюджетов бюджетной системы Российской Федерации предусматриваются следующие меры:

во-первых, распространение практики применения "бюджетных правил" на субъекты Российской Федерации, доходная составляющая бюджета которых зависит от конъюнктурных доходов, что позволит таким регионам нивелировать влияние флуктуации цен на мировых рынках (как

краткосрочных, так и долгосрочных сырьевых суперциклов) на их внутренние макроэкономические условия;

во-вторых, внедрение усовершенствованной системы оценки долговой устойчивости субъектов Российской Федерации и муниципальных образований с предъявлением к ним требований различной степени жесткости в зависимости от отнесения к конкретной группе риска.

Система ранжирования регионов по группам риска позволит заранее отслеживать наметившееся ухудшение долговой ситуации регионов, своевременно переводить их в группу заемщиков с более низкой долговой устойчивостью и применять к ним соответствующие данной группе следующие ограничения и требования:

согласование с Министерством финансов Российской Федерации программы заимствований и гарантий;

представление в Министерство финансов Российской Федерации основных направлений долговой политики;

осуществление рыночных заимствований только для рефинансирования существующего долга (для регионов с низким уровнем долговой устойчивости);

утверждение и реализация плана восстановления платежеспособности (для регионов с низким уровнем долговой устойчивости).

Данные меры будут направлены на оказание поддержки регионам в своевременном решении долговых проблем, не дожидаясь достижения критической отметки;

в-третьих, развитие нормативного и методического регулирования вопросов содержания бюджетного прогноза и процедур его разработки, а также активизация практической работы по его формированию на всех уровнях бюджетной системы Российской Федерации.

В текущих условиях актуальность долгосрочных ориентиров государственной экономической политики, включая вариативность ее проведения в зависимости от реализации тех или иных сценариев внешних и внутренних условий, приобретает особое значение для экономических агентов, помогая им сформировать собственные средне- и долгосрочные стратегии поведения.

Ключевой целью разработки бюджетного прогноза должна быть оценка на вариативной основе наиболее вероятных тенденций состояния бюджетов бюджетной системы Российской Федерации, позволяющая

путем выработки и реализации соответствующих решений в сфере налоговой, бюджетной и долговой политики обеспечить стабильные макроэкономические условия и достижение стратегических целей социально-экономического развития страны.

Бюджетный прогноз должен стать действенным инструментом проведения более эффективной бюджетной политики, направленным на решение следующих задач:

обеспечение предсказуемости параметров бюджетной системы, макроэкономических и иных показателей, в том числе базовых принципов и условий реализации налоговой, бюджетной и долговой политики;

профилактика бюджетных рисков для бюджетов бюджетной системы Российской Федерации, в том числе посредством заблаговременного обнаружения и принятия мер по минимизации негативных последствий реализации соответствующих рисков;

оценка потенциальных объемов долгосрочных параметров финансового (бюджетного) обеспечения отдельных направлений социально-экономической политики, включая финансовые показатели государственных (муниципальных) программ.

При этом неотъемлемым условием практической работы по подготовке проекта бюджетного прогноза и его утверждению является наличие прогноза социально-экономического развития Российской Федерации на долгосрочный период, определяющего ключевые для оценки бюджетных параметров показатели.

III. Обзоры бюджетных расходов как основа повышения их эффективности

В качестве одного из инструментов, направленных на повышение эффективности бюджетных расходов и обеспечивающих их приоритизацию в соответствии с целями социально-экономической политики, планируется внедрение в систему управления государственными финансами обзоров бюджетных расходов.

Под обзорами бюджетных расходов понимается систематический анализ базовых (постоянных) расходов бюджета, направленный на определение и сравнение различных вариантов экономии бюджетных средств, выбор и практическую реализацию наиболее приемлемого из них.

Целью проведения обзоров бюджетных расходов является не оптимизация бюджетных расходов сама по себе, а высвобождение

недостаточно эффективно используемых ресурсов для их перенаправления на решение приоритетных задач.

Существенно и то, что обзоры бюджетных расходов не заканчиваются разработкой предложений в части мер экономии, а подразумевают обязательную имплементацию этих предложений (или их части) при формировании федерального бюджета и бюджетов государственных внебюджетных фондов Российской Федерации на очередной финансовый год и плановый период (по возможности также при внесении изменений в указанные бюджеты).

Обзоры бюджетных расходов, ставшие за последние годы неотъемлемой частью бюджетного процесса в большинстве стран Организации экономического сотрудничества и развития, позволяют:

поддерживать оптимальные объем и структуру расходов на реализацию функций и обязательств постоянного характера с учетом актуальных социальных, рыночных, технологических и иных реалий;

стимулировать администраторов бюджетных средств к поиску внутренних резервов оптимизации бюджетных расходов в целях обеспечения финансирования приоритетных направлений государственной политики;

отойти от традиционного планирования объемов бюджетных ассигнований без постоянной оценки целесообразности и актуальности соответствующих мероприятий, механизмов их реализации и финансового обеспечения, результатов и наличия альтернативных инструментов по достижению целей государственной политики;

минимизировать практику линейного сокращения бюджетных расходов в случае ухудшения сбалансированности бюджета;

в долгосрочной перспективе - поддерживать структуру бюджетных расходов в состоянии наиболее близком к оптимальному с точки зрения финансовой и социально-экономической целесообразности.

Проведение обзоров бюджетных расходов в Российской Федерации предлагается осуществлять в соответствии со следующими подходами и принципами:

охват всех бюджетных расходов обзорами бюджетных расходов в течение каждых 6 лет;

наделение Правительственной комиссии по вопросам оптимизации и повышения эффективности бюджетных расходов полномочиями по организации проведения обзоров бюджетных расходов в соответствии с регламентом проведения указанных обзоров;

рассмотрение указанной Комиссией предложений об оптимизации расходов федерального бюджета и бюджетов государственных внебюджетных фондов на основе проведенных обзоров бюджетных расходов по выбранным конкретным сферам (направлениям) бюджетных ассигнований федерального бюджета (бюджетов государственных внебюджетных фондов Российской Федерации) для проведения обзоров бюджетных расходов в конкретном финансовом году. Такими сферами (направлениями) могут быть бюджетные ассигнования, предусмотренные отдельным главным распорядителям бюджетных средств, бюджетные ассигнования на государственные программы (отрасли) либо "сквозные" направления (например, бюджетные ассигнования на отдельные направления либо виды расходов);

определение целевых значений оптимизации по результатам проведения обзора бюджетных расходов по каждой из выбранных сфер (в процентах от общего объема бюджетных ассигнований в соответствующей сфере);

установление при необходимости в выбранных сферах (направлениях) областей, не подлежащих оптимизации;

формирование для непосредственного проведения обзоров бюджетных расходов по каждой из выбранных сфер (направлений) рабочих групп, возглавляемых заместителем Министра финансов Российской Федерации и включающих представителей Министерства экономического развития Российской Федерации, иных заинтересованных федеральных органов государственной власти, организаций и экспертного сообщества;

наделение Министерства финансов Российской Федерации функциями по организационному и методическому сопровождению, а также по координации проведения обзоров бюджетных расходов;

участие в проведении обзоров бюджетных расходов федеральных органов исполнительной власти (иных государственных органов, организаций), администрирующих бюджетные ассигнования, выбранные в качестве объектов обзоров бюджетных расходов;

приемлемость результатов обзоров бюджетных расходов. Они не должны противоречить целям государственной политики или приводить к ухудшению ожидаемых результатов социально-экономического развития Российской Федерации;

возможность распространения результатов обзора по конкретному объекту обзора на иные аналогичные бюджетные расходы по решению

Правительственной комиссии по вопросам оптимизации и повышения эффективности бюджетных расходов;

включение решений, принятых по результатам проведения обзоров бюджетных расходов, в методику расчета базовых бюджетных ассигнований федерального бюджета по государственным программам и непрограммным направлениям деятельности на очередной финансовый год и плановый период;

корректировка при необходимости нормативных правовых (правовых) актов, обуславливающих объемы и структуру бюджетных расходов в рамках выбранных сфер (направлений), по результатам проведения обзоров бюджетных расходов;

обязательность опубликования (за исключением сведений ограниченного распространения в соответствии с законодательством Российской Федерации) результатов обзоров бюджетных расходов в виде отчета на едином портале бюджетной системы Российской Федерации (www.budget.gov.ru) в информационно-телекоммуникационной сети "Интернет".

Для обеспечения полноценного внедрения института обзоров бюджетных расходов необходимы утверждение регламента проведения обзоров бюджетных расходов и принятие нормативных правовых актов, предусматривающих учет результатов обзоров бюджетных расходов при составлении проекта федерального бюджета (бюджетов государственных внебюджетных фондов Российской Федерации) на очередной финансовый год и плановый период.

IV. Совершенствование системы государственных программ и внедрение принципов проектного управления

Фокус на показателях результативности использования бюджетных средств, а также наличие информации о таких показателях в бюджетном процессе является обязательным атрибутом любой современной системы управления государственными финансами, наиболее распространенным вариантом реализации которого является программное бюджетирование.

В этой связи одним из ключевых направлений повышения эффективности бюджетных расходов в предстоящем периоде останется развитие программно-целевого бюджетного планирования на основе государственных программ.

К настоящему времени сформирована и совершенствуется нормативно-правовая и методическая база по вопросам формирования и

реализации государственных программ, а структура расходов федерального бюджета соответствует структуре государственных программ.

Вместе с тем ряд следующих нерешенных проблем пока не позволяет считать государственные программы полноценным инструментом организации проектной деятельности федеральных органов исполнительной власти, а также инструментом повышения эффективности бюджетных расходов:

государственные программы в большинстве случаев рассматриваются разработчиками исключительно как инструмент бюджетного планирования, в результате чего за пределами государственных программ остаются вопросы координации деятельности в соответствующих сферах государственных компаний и иных юридических лиц, субъектов Российской Федерации и муниципальных образований, равно как и меры, не предполагающие прямых расходов бюджета (налоговое стимулирование, нормативное и методическое регулирование, уточнение правил и процедур осуществления контрольно-надзорных мероприятий и т.п.);

система целей, показателей (индикаторов) и ожидаемых результатов государственных программ в ряде случаев не отражает актуальных стратегических приоритетов социально-экономического развития и не дает возможности реальной оценки эффективности деятельности органов исполнительной власти и используемых ими бюджетных ассигнований;

федеральные целевые программы, включенные в государственные программы, по-прежнему реализуются в качестве самостоятельного и равнозначного с государственными программами инструмента, что препятствует функционированию государственных программ как единого управленческого механизма;

сложившиеся процедуры формирования, внесения изменений, мониторинга, подготовки и представления отчетности о реализации государственных программ чрезмерно усложнены ввиду избыточного количества участников ряда государственных программ, наличия излишних этапов согласования, а также необоснованных требований к детализации представляемых материалов при отсутствии в дальнейшем какого-либо использования подавляющего большинства содержащейся в них информации. Во многом именно сложность процедур работы с государственными программами является причиной того, что уточнение финансовых показателей государственных программ в рамках ведения

сводной бюджетной росписи федерального бюджета или внесения изменений в федеральный закон о федеральном бюджете на очередной финансовый год и плановый период в течение финансового года не сопровождается актуализацией иных параметров государственных программ;

оценка эффективности государственных программ носит формальный характер, единая методика такой оценки до настоящего времени нормативным правовым актом не установлена, а результаты оценки в дальнейшей работе по соответствующим государственным программам не применяются;

несмотря на переход к формированию федерального бюджета на основе государственных программ, его формат не полностью соответствует программному. В то время как в успешно реализующих программное бюджетирование странах (например, Австралия, Австрия, Франция) программная структура бюджетных расходов является основной, а в ряде случаев единственной в рамках принимаемого парламентом закона о бюджете, в Российской Федерации она является лишь одним из утверждаемых срезов расходов бюджета, содержащего также иные классификационные признаки (функциональную классификацию, а также классификацию по направлениям расходов);

отсутствие возможности маневрирования финансовыми ресурсами между структурными элементами государственных программ, что в свою очередь ставит под сомнение значение государственных программ как управленческого инструмента.

Попытка частичного решения указанных проблем предпринята в 2017 - 2018 годах в рамках перевода отдельных (пилотных) государственных программ на механизмы проектного управления. В отношении таких государственных программ утверждены отдельные правила разработки, реализации и оценки эффективности, предусматривающие в том числе:

уточнение структуры и формата пилотных государственных программ (выделение в каждой государственной программе проектной и процессной частей, ограничение утверждаемой Правительством Российской Федерации части государственной программы только ее целеполаганием и структурой);

установление в государственной программе не более 5 конкретных и измеримых целей, декомпозируемых на индикаторы непосредственных

(промежуточных) результатов на уровне конкретных проектов и процессов;

досрочное прекращение федеральных целевых программ, входящих в состав пилотных государственных программ;

внедрение процедуры ранжирования проектов и процессов в зависимости от их влияния на цели государственной программы и возможностей их реализации (с учетом потребностей в ресурсном обеспечении и имеющихся рисков).

Указанные мероприятия были необходимы, но недостаточны для дальнейшего полноценного развития системы государственного управления на основе государственных программ, а также для повышения эффективности бюджетных расходов. В этой связи по итогам работы с пилотными государственными программами должен быть проведен тщательный анализ успешности подходов к их формированию и реализации. Дальнейшее совершенствование системы государственных программ должно учитывать результаты такого анализа, а также включать следующие направления:

приведение перечня и структуры государственных программ в соответствие со сферами и приоритетами государственной политики, а не со сложившейся системой и структурой федеральных органов исполнительной власти;

обеспечение полноценной интеграции в государственные программы мероприятий федеральных целевых программ за счет прекращения реализации последних в течение 2019 - 2020 годов;

консолидация бюджетных расходов, направленных на реализацию государственной политики в конкретных сферах и влияющих на достижение запланированных результатов, в соответствующих государственных программах;

минимизация количества участников государственных программ, в том числе за счет возможного уточнения подведомственности федеральных государственных учреждений и централизации отдельных видов бюджетных ассигнований на уровне ответственных исполнителей государственных программ (например, бюджетные ассигнования на осуществление отдельных социальных выплат (гражданам, подвергшимся воздействию радиации, детям-сиротам и другим категориям лиц) могут администрироваться ответственным исполнителем государственной программы в сфере социальной поддержки населения независимо от места работы или учебы конечного получателя выплаты);

нормативное правовое закрепление критериев отнесения расходов к государственным программам и непрограммным направлениям деятельности;

включение в государственные программы и входящие в их состав проекты и процессы механизмов координации с государственными программами субъектов Российской Федерации и программами деятельности (программами развития, инвестиционными программами) юридических лиц;

разработка таких инструментов реализации межпрограммных направлений социально-экономической политики, которые бы обеспечили эффективную координацию относящихся к таким направлениям, но реализуемых в составе различных государственных программ мероприятий, не нарушая при этом целостность системы управления соответствующими программами;

расширение возможностей по перераспределению бюджетных ассигнований на реализацию государственных программ в течение финансового года без внесения изменений в федеральный бюджет в пределах предусмотренного федеральным бюджетом общего объема финансового обеспечения соответствующей государственной программы и при условии сохранения значений целевых показателей (индикаторов) соответствующей подпрограммы и в целом государственной программы;

применение в отношении государственных программ практики, в соответствии с которой нормативные правовые акты об утверждении государственных программ (внесении в них изменений) могут рассматриваться как решение Правительства Российской Федерации об осуществлении бюджетных инвестиций в объекты капитального строительства, о реализации мероприятий (укрупненных инвестиционных проектов), по аналогии с порядком, применяемым в настоящее время для федеральных целевых программ;

утверждение актом Правительства Российской Федерации единой методики оценки эффективности государственных программ;

активизация работы Правительственной комиссии по вопросам оптимизации и повышения эффективности бюджетных расходов в части регулярного анализа эффективности государственных программ и выработки предложений по повышению их качества, предусматривающая в том числе формирование в рамках указанной Комиссии рабочей группы

по вопросам эффективности государственных программ, возглавляемой Министром экономического развития Российской Федерации или его заместителем и включающей представителей Министерства финансов Российской Федерации, иных заинтересованных федеральных государственных органов и организаций, экспертного сообщества;

концентрация внимания Правительства Российской Федерации и палат Федерального Собрания Российской Федерации на плановых параметрах и фактических результатах реализации государственных программ, в том числе формирование и представление отчета о деятельности Правительства Российской Федерации в разрезе государственных программ (вместо включения данных о результатах реализации государственных программ в состав бюджетной отчетности);

введение в регулярную практику обучающих мероприятий (семинаров) по управлению результатами для сотрудников федеральных органов исполнительной власти, занятых текущей реализацией (а не координацией и формализацией) мероприятий государственных программ (распространение культуры "управления результативностью");

формирование полноценного информационного ресурса, позволяющего получать актуальную информацию о параметрах и ходе исполнения государственных программ, включая федеральные проекты, в том числе в региональном разрезе.

Указом Президента Российской Федерации от 7 мая 2018 г. № 204 "О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года" дан старт следующему этапу программно-целевого управления - реализации масштабных национальных проектов. Дальнейшие меры по совершенствованию системы государственных программ должны учитывать необходимость интеграции таких национальных проектов и государственных программ с учетом наработанного опыта в отношении пилотных государственных программ.

Несмотря на то, что ключевое значение в достижении обозначенных Президентом Российской Федерации целей будут иметь именно национальные проекты, то есть проектная составляющая государственных программ, важно обеспечить эффективность реализации всех текущих (процессных) мероприятий, без которых эти цели тоже не могут быть достигнуты. При этом необходимо учитывать, что национальные проекты - это не только новые меры. Многие ранее начатые мероприятия фактически направлены на достижение целей национальных проектов. Такой ресурс

также должен быть учтен при формировании и реализации национальных проектов.

Многолетний зарубежный опыт свидетельствует об отсутствии равнозначных альтернатив программно-целевому управлению. Однако становление полноценной системы такого управления требует значительных временных затрат и планомерности в реализации проводимых реформ, изменения управленческой культуры в федеральных органах исполнительной власти, поддержки и постоянного внимания руководства исполнительной и законодательной власти.

V. Формирование системы управления налоговыми расходами

Одним из инструментов государственной (муниципальной) поддержки физических и юридических лиц в соответствии с приоритетами социально-экономической политики является предоставление льгот и преференций по налогам, сборам и иным платежам в бюджеты бюджетной системы Российской Федерации. Источником финансового обеспечения подобных мер так же, как и в случае прямых бюджетных расходов, является бюджет, а сами льготы и преференции такого рода являются по своей сути налоговыми расходами.

Под налоговыми расходами понимаются выпадающие доходы бюджетов бюджетной системы Российской Федерации, обусловленные налоговыми льготами, освобождениями и иными преференциями по налогам, сборам, таможенным платежам, страховым взносам на обязательное социальное страхование, предусмотренными в качестве мер государственной (муниципальной) поддержки в соответствии с целями государственных (муниципальных) программ и (или) целями социально-экономической политики, не относящимися к государственным (муниципальным) программам.

Иными словами, в качестве налоговых расходов рассматриваются не все льготы или преференции, а только льготы или преференции, цели предоставления которых могут быть достигнуты альтернативным способом через предоставление субсидий или осуществление иных прямых расходов бюджетов.

Необходимость внедрения системы управления налоговыми расходами и ее интеграции в бюджетный процесс обусловлена:

отсутствием в настоящее время комплексной системы учета и оценки объемов налоговых расходов, в результате чего невозможна оценка общего объема государственной (муниципальной) поддержки отдельных

категорий физических и юридических лиц, а в ряде случаев и целых секторов экономики;

отсутствием системы оценки эффективности налоговых расходов, включая методологию такой оценки и требования к периодичности ее проведения;

практикой установления налоговых льгот без ограничения сроков их действия и без необходимости периодического подтверждения их обоснованности и целесообразности (в отличие от прямых бюджетных расходов).

Отсутствие отдельного учета налоговых расходов также приводит к недооценке влияния государства на экономику. Так, несмотря на то, что налоговые расходы приводят к росту государственного вмешательства, в отсутствие отдельного учета расширенное применение налоговых расходов будет отражаться как сокращение доходов, что может некорректно интерпретироваться как снижение роли государства в экономике.

В целях формирования комплексной системы управления налоговыми расходами необходимо:

законодательное закрепление понятия "налоговые расходы" и необходимости их оценки;

установление единых методологических подходов к оценке эффективности налоговых расходов для всех публично-правовых образований;

утверждение порядка формирования перечня налоговых расходов и проведения оценки их объемов и эффективности, предусматривающего:

закрепление ответственности за проведение оценки эффективности налоговых расходов за ответственными исполнителями государственных программ, целям которых соответствуют цели предоставления соответствующих налоговых расходов, или за государственными органами, организациями, ответственными за достижение целей социально-экономического развития, не относящихся к государственным программам;

определение общих принципов и обязательных критериев оценки налоговых расходов, включая востребованность соответствующей льготы и ее соответствие целям государственных программ или иным целям социально-экономической политики, а также ее бюджетную эффективность;

необходимость формирования по каждому налоговому расходу вывода о его эффективности и целесообразности на основе разработанных и утвержденных методик оценки налоговых расходов с целью принятия решения о его дальнейшем предоставлении (отмене);

учет результатов оценки эффективности налоговых расходов при формировании основных направлений бюджетной, налоговой и таможенно-тарифной политики на очередной финансовый год и плановый период с подготовкой при необходимости проектов федеральных законов о внесении изменений в законодательство Российской Федерации о налогах и сборах;

уточнение форм налоговой отчетности в целях обеспечения консолидации информации о структуре и объеме налоговых расходов с необходимой степенью детализации;

ведение и опубликование реестра налоговых расходов, включающего сведения об их объемах и результатах оценки эффективности;

обеспечение учета результатов оценки эффективности налоговых расходов субъектов Российской Федерации при распределении дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности субъектов Российской Федерации;

обеспечение сравнительного анализа условий получения налоговых льгот и категорий налогоплательщиков, имеющих право на налоговые льготы, условий получения и категорий получателей субсидий, взносов в уставный (складочный) капитал, источником финансового обеспечения предоставления которых являются средства бюджетов бюджетной системы Российской Федерации.

VI. Эффективные процедуры планирования и современные технологии исполнения бюджета

Основой нормативного регулирования в сфере бюджетного планирования на федеральном уровне являются Правила составления проекта федерального бюджета и проектов бюджетов государственных внебюджетных фондов Российской Федерации на очередной финансовый год и плановый период, утвержденные постановлением Правительства Российской Федерации от 24 марта 2018 г. № 326 "Об утверждении Правил составления проекта федерального бюджета и проектов бюджетов государственных внебюджетных фондов Российской Федерации на очередной финансовый год и плановый период и признании утратившими силу некоторых актов Правительства Российской Федерации".

Вместе с тем новые правила планирования бюджетных ассигнований требуют дальнейшего совершенствования, в том числе исходя из необходимости решения следующих вопросов:

развитие методологии планирования базовых бюджетных ассигнований, включая нормативное закрепление критериев отнесения бюджетных ассигнований в состав базовых;

формирование единых требований к подготовке предложений по распределению дополнительных бюджетных ассигнований;

установление порядка рассмотрения предложений по распределению дополнительных бюджетных ассигнований, в том числе критериев их приоритизации в целях принятия решений о принимаемых расходных обязательствах.

Достоверность расчетов требуемого объема бюджетных ассигнований в настоящее время обеспечивается обоснованиями бюджетных ассигнований.

Кроме того, с 2018 года при осуществлении процедур бюджетного планирования расчет объемов бюджетных ассигнований осуществляется с применением системы обоснований плановых сметных показателей, формируемых получателями бюджетных средств.

Фактически на федеральном уровне сложилась единая двухуровневая система обоснования расходов, включающая агрегированные сведения об объемах планируемых расходов на уровне соответствующих главных распорядителей бюджетных средств и детализированные обоснования плановых сметных показателей на уровне подведомственных им получателей бюджетных средств.

Необходимо завершить работу по нормативному правовому определению элементов системы бюджетного планирования и механизмов их взаимоувязки.

В перспективе данная система ляжет в основу создания реестра расходов федерального бюджета, содержащего не только правовые основания для их осуществления, но и методики расчета бюджетных ассигнований.

Дальнейшее совершенствование системы обоснований бюджетных ассигнований предполагает их использование в качестве финансово-экономических обоснований расчета стоимости достижения результатов реализации федеральных и национальных проектов в части средств, направляемых на эти цели из федерального бюджета и бюджетов государственных внебюджетных фондов Российской Федерации.

С учетом законодательно установленных норм о представлении в Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации одновременно с проектом федерального закона о федеральном бюджете на очередной финансовый год и плановый период документов и материалов путем размещения в информационно-телекоммуникационной сети "Интернет" необходимо продолжить работу по оптимизации формата федерального бюджета путем сокращения его утверждаемой федеральным законом части за счет представления информации о расходах бюджета по укрупненным классификационным признакам.

В этой связи и в целях повышения гибкости принятия решений по перераспределению средств без внесения изменений в федеральный закон о федеральном бюджете планируется проработать вопрос представления информации о расходах федерального бюджета в разрезе групп видов расходов в составе материалов к проекту федерального бюджета, размещаемых в информационно-телекоммуникационной сети "Интернет".

Наряду с совершенствованием порядка составления проекта федерального бюджета необходима разработка правил внесения изменений в федеральный бюджет на текущий финансовый год и плановый период.

В рамках мероприятий по совершенствованию порядка планирования и осуществления бюджетных инвестиций к настоящему времени удалось решить следующие задачи:

урегулированы способы финансового обеспечения капитальных вложений в объекты государственной (муниципальной) собственности, учитывающие особенности правового положения государственных (муниципальных) учреждений и унитарных предприятий;

введены ограничения на предоставление государственной поддержки в форме субсидий и бюджетных инвестиций иностранным юридическим лицам;

восполнен пробел в правовом регулировании порядка подготовки и осуществления капитальных вложений в объекты федеральной собственности, расположенные за пределами территории Российской Федерации;

обеспечен учет в федеральной адресной инвестиционной программе всех объектов капитального строительства юридических лиц, на софинансирование которых предоставляются субсидии и бюджетные инвестиции из федерального бюджета;

сформирована нормативная база, направленная на совершенствование порядка предоставления средств из федерального

бюджета государственным корпорациям и обществам с государственным (муниципальным) участием, позволяющая в том числе перейти от взносов в уставные капиталы юридических лиц к другим более эффективным видам бюджетных расходов;

введены основания для принятия от имени публично-правового образования долгосрочных обязательств по предоставлению субсидий на инвестиционные цели на срок, превышающий период бюджетного планирования.

Вместе с тем, несмотря на проделанную работу, остался ряд следующих нерешенных проблем, препятствующих эффективности инвестиционных расходов бюджета:

наблюдаются высокие объемы незавершенного строительства по объектам капитального строительства, финансируемым за счет средств бюджетов бюджетной системы Российской Федерации, в том числе ввиду отсутствия порядка принятия решений, позволяющих относить затраты, произведенные на этапе подготовительных (проектных) работ, на финансовый результат, в случае нецелесообразности дальнейшей реализации соответствующих мероприятий;

существует избыточная практика предоставления бюджетных инвестиций в уставные капиталы юридических лиц, которые в отличие от субсидий не могут предоставляться "под фактическую потребность", что в результате влечет образование остатков средств, предоставленных юридическим лицам из бюджетов бюджетной системы Российской Федерации, которые временно не используются на цели их предоставления;

при предоставлении бюджетных инвестиций в уставные капиталы акционерных обществ в силу положений гражданского законодательства Российской Федерации невозможен возврат в бюджет средств, ранее предоставленных обществу, в случае возникновения экономии при достижении целей или нарушения условий, установленных при их предоставлении;

не формализована процедура принятия решений о предоставлении бюджетных инвестиций в уставные капиталы юридических лиц, не связанных с капитальными вложениями, что не позволяет осуществлять планирование бюджетных ассигнований на эти цели в объемах, реально необходимых в соответствующем финансовом году.

На решение проблемы завышения стоимости строительства и на сокращение объемов незавершенного строительства направлены мероприятия по введению в бюджетный процесс механизма обоснования

инвестиций (двухэтапной процедуры принятия решений об осуществлении расходов бюджета на капитальное строительство), в основу которого должно лечь формирование оптимальных проектных решений по объектам капитального строительства, определение их достоверной стоимости, а также в целом целесообразности осуществления бюджетных инвестиций.

Для минимизации практики предоставления взносов в уставные капиталы юридических лиц планируется расширить применение механизма предоставления субсидий на осуществление капитальных вложений, в том числе в объекты инфраструктуры частной собственности, необходимые для реализации инвестиционных проектов. Условием предоставления таких субсидий должно являться использование на безвозмездной основе созданных объектов в общественных целях с сохранением бремени содержания указанных объектов за получателями субсидий.

Расширение практики предоставления субсидий взамен взносов в уставные капиталы позволит избежать образования остатков средств, предоставляемых из федерального бюджета, в том числе с применением механизма предоставления средств "под фактическую потребность".

Развитие современных технологий исполнения бюджетов бюджетной системы Российской Федерации неразрывно связано с развитием казначейского обслуживания и созданием системы казначейских платежей.

Основная цель проводимой работы - переход к функционированию единого казначейского счета.

Существующие процедуры кассового обслуживания исполнения бюджетов бюджетной системы Российской Федерации нуждаются в преобразованиях, основными целями которых являются:

- исключение дублирования операций, осуществляемых на лицевых счетах и банковских счетах;

- оперативное доведение денежных средств плательщика до получателя и предоставление им информации о совершенных операциях.

В этой связи необходимо:

- внести изменения в законодательство Российской Федерации в части положений о казначейском обслуживании и системе казначейских платежей;

- создать систему казначейских счетов, подлежащих открытию в Федеральном казначействе для осуществления и отражения операций с денежными средствами публично-правовых образований, а также юридических лиц, не являющихся участниками бюджетного процесса;

открыть в Центральном банке Российской Федерации банковский счет (банковские счета) в валюте Российской Федерации (в кредитных организациях - в иностранной валюте) для осуществления и отражения операций на казначейских счетах, который составит (которые составят) единый казначейский счет в валюте Российской Федерации (в кредитных организациях - единый казначейский счет в иностранной валюте).

Переход к функционированию единого казначейского счета позволит значительно сократить количество банковских счетов, открытых Федеральному казначейству в Центральном банке Российской Федерации и кредитных организациях, сократить сроки проведения операций, а также совершенствовать инструменты управления остатками средств на едином казначейском счете с целью повышения эффективности и финансовой результативности от размещения бюджетных средств. Это потребует создания механизма осуществления прямых перечислений между клиентами Федерального казначейства, а также клиентами финансовых органов, органов управления государственными внебюджетными фондами Российской Федерации. Данный механизм будет являться основой для создания системы казначейских платежей, которая обеспечит:

- перечисление денежных средств между участниками системы казначейских платежей без осуществления перевода денежных средств по банковским счетам;

- перечисление денежных средств на основании оптимизированных по составу и структуре форм и форматов распоряжений о перечислении денежных средств;

- моментальное доведение информации об исполнении распоряжения до участников системы казначейских платежей;

- обеспечение непрерывности исполнения распоряжений участников системы казначейских платежей, в том числе за счет возможности исполнения таких распоряжений расчетными центрами, расположенными в разных часовых поясах.

Интеграция системы казначейских платежей с платежными системами национальной платежной системы дополнительно позволит:

- применять современные сервисы платежных систем;

- осуществлять во взаимодействии с национальной системой платежных карт перечисление социальных выплат;

- организовать применение национальных платежных инструментов, выпущенных кредитными организациями, участниками системы казначейских платежей для осуществления платежей.

Развитие современных технологий исполнения бюджетов бюджетной системы Российской Федерации также связано с совершенствованием механизма казначейского сопровождения бюджетных средств.

Одной из главных причин внедрения механизма казначейского сопровождения при предоставлении средств из бюджетов бюджетной системы Российской Федерации является выплата авансовых платежей, что уже привело к образованию значительного объема дебиторской задолженности, а также в отдельных случаях к нецелевому использованию средств. При этом средства, полученные авансом из бюджета, зачастую размещались на депозитах в коммерческих банках.

Казначейское сопровождение является гибким инструментом контроля, способствующим созданию условий для использования средств исключительно на цели, установленные при их предоставлении из бюджетов бюджетной системы Российской Федерации, и сокращения дебиторской задолженности.

Практика его применения позволила выработать разные модели - от документального контроля до контроля фактов поставки товаров, выполнения работ, оказания услуг (расширенное казначейское сопровождение). Как правило, расширенное казначейское сопровождение применяется по решению Правительства Российской Федерации в отношении средств, предоставляемых в целях создания объектов капитального строительства или реализации иных значимых мероприятий, требующих вложения значительных по объему бюджетных средств.

Ключевым платежным инструментом, исключающим образование дебиторской задолженности, при казначейском сопровождении является казначейское обеспечение обязательств. При использовании казначейского обеспечения обязательств перечисление средств из бюджета на оплату обязательств, возникающих при исполнении государственных (муниципальных) контрактов, контрактов (договоров), соглашений, осуществляется в пределах суммы, необходимой для оплаты указанных обязательств.

Вместе с тем до настоящего времени остались нерешенными следующие вопросы:

- отсутствие в Бюджетном кодексе Российской Федерации положений о казначейском сопровождении и казначейском обеспечении обязательств;
- недостаточное нормативное правовое регулирование взаимодействия органов государственного контроля (надзора);

отсутствие в законодательстве Российской Федерации в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных (муниципальных) нужд положений о казначейском сопровождении.

Таким образом, для нормативного закрепления вопросов казначейского сопровождения и казначейского обеспечения обязательств необходимо внесение соответствующих изменений в законодательство Российской Федерации.

В целях недопущения финансовых нарушений участниками казначейского сопровождения при открытии им казначейских счетов и проведении операций на таких счетах необходимо осуществление бюджетного мониторинга, в том числе с использованием доступных информационных ресурсов и информации, полученной в результате межведомственного взаимодействия органов государственного контроля (надзора).

Кроме того, практика осуществления казначейского сопровождения позволила выявить недостаточность имеющихся инструментов для предотвращения нарушений в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных (муниципальных) нужд в части необоснованного завышения цен. В этой связи по меньшей мере в отношении контрактов, подлежащих казначейскому сопровождению, необходимо внесение изменений в законодательство Российской Федерации в целях:

обеспечения прозрачного ценообразования при осуществлении закупок за счет бюджетных средств путем раскрытия поставщиком (подрядчиком, исполнителем) структуры цены контракта;

уточнения правил ведения поставщиком (подрядчиком, исполнителем) раздельного учета результатов финансово-хозяйственной деятельности по контракту;

обеспечения постепенного перехода к регулированию и установлению предельного уровня рентабельности работ и услуг, закупаемых для государственных (муниципальных) нужд.

При этом следует определить случаи проверки ведения поставщиком (подрядчиком, исполнителем) раздельного учета результатов финансово-хозяйственной деятельности по контракту и информации о структуре цены такого контракта.

Аналогичный подход целесообразно использовать и при предоставлении субсидий (взносов в уставные (складочные) капиталы) юридическим лицам из бюджетов бюджетной системы Российской

Федерации и их использовании. Указанные субсидии не могут рассматриваться в качестве источника формирования прибыли соответствующих организаций.

В этой связи в целях повышения прозрачности предоставления и использования таких субсидий (взносов в уставные (складочные) капиталы) необходима дальнейшая работа по следующим направлениям:

развитие и унификация регулирования вопросов предоставления субсидий (взносов в уставные (складочные) капиталы) и отчетности об их использовании;

формирование и ведение реестра соглашений (договоров) о предоставлении из бюджетов бюджетной системы Российской Федерации субсидий (взносов в уставные (складочные) капиталы) и реестра получателей таких субсидий (взносов в уставные (складочные) капиталы) (реестр конечных получателей).

Дополнительным шагом в развитии современных технологий исполнения бюджета является совершенствование механизмов предоставления населению мер социальной защиты (поддержки) и государственных услуг в социальной сфере, в том числе с использованием электронных сертификатов. В региональной практике уже есть примеры успешного использования данных сертификатов. Целесообразно рассмотреть вопрос о распространении такого механизма, например, на предоставление инвалидам технических средств реабилитации.

Использование электронного сертификата позволяет обеспечить:

рациональное расходование бюджетных средств (касса под потребность);

баланс целевого использования и свободы выбора гражданина (возможность выбора товаров, услуг и их поставщиков, а также удобных места и времени приобретения, в том числе через информационно-телекоммуникационную сеть "Интернет", что особенно важно для людей, ограниченных в передвижении);

стимулирование использования безналичных средств платежа;

сокращение административных издержек (за счет отсутствия необходимости проведения закупок по конкурсным процедурам и формирования складских запасов).

Кроме того, дальнейшее развитие технологий исполнения бюджета в части реализации публичных нормативных обязательств предполагает фактическое осуществление соответствующих выплат только после подтверждения данных об их конкретных получателях на основании

достоверной информации государственных информационных систем в сфере социального обеспечения.

VII. Совершенствование системы закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных (муниципальных) нужд

Одним из ключевых направлений повышения эффективности бюджетных расходов является развитие контрактной системы в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных (муниципальных) нужд (далее - контрактная система).

К настоящему времени в Российской Федерации в целом сформирована прозрачная система закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных (муниципальных) нужд, предусматривающая единые правила закупок, централизованное размещение в единой информационной системе в сфере закупок всей информации о закупках, открытый доступ к участию в закупках. При этом действующие механизмы контрактной системы позволяют своевременно предотвращать нарушения, затрагивающие как общественные интересы, так и интересы поставщиков (подрядчиков, исполнителей) на любой стадии закупочного цикла (от планирования до исполнения контракта).

Наряду с выполнением своей основной функции - эффективного и прозрачного обеспечения государственных (муниципальных) нужд в товарах, работах, услугах контрактная система за счет встроенных механизмов поддержки малого предпринимательства, социально ориентированных некоммерческих организаций и преференций российским товарам, работам, услугам является одним из действенных инструментов экономической политики.

Принятие в 2017 - 2018 годах комплексных поправок в Федеральный закон "О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд" (далее - Федеральный закон о контрактной системе) и соответствующих актов Правительства Российской Федерации создало основу для перехода с 2019 года к новому этапу развития контрактной системы, ключевыми особенностями которого являются:

перевод всех государственных (муниципальных) закупок в электронную форму, обеспечивающую их открытость и прозрачность;

введение новой модели финансового обеспечения участия в закупках, предусматривающей дифференцированный размер обеспечения заявки, возможность предоставления банковской гарантии в электронной

форме, а также размещение средств, вносимых в качестве обеспечения заявки на участие в закупке, на специальных счетах участника закупки в банке вместо их внесения на расчетный счет электронной площадки;

функционирование электронных площадок, отобранных (впервые с 2013 года) в соответствии с Федеральным законом о контрактной системе и соответствующих установленным к ним единым и дополнительным требованиям, в том числе предусматривающим необходимость проведения минимального объема закупок на таких электронных площадках;

стандартизация информации о закупке посредством применения описания позиции каталога товаров, работ, услуг, размещенной в единой информационной системе в сфере закупок;

упрощение для субъектов малого предпринимательства доступа к закупкам;

ведение в единой информационной системе в сфере закупок единого реестра участников закупок.

Вместе с тем правовое регулирование контрактной системы остается нестабильным и недостаточно системным. После вступления в силу в 2013 году Федерального закона о контрактной системе было принято более 50 федеральных законов о внесении в него изменений, затронувших более 50 процентов его статей (без учета принятых в конце 2017 года комплексных поправок, изменивших или изложивших в новой редакции более 90 из 120 его статей). По сути, в настоящее время действует новая редакция Федерального закона о контрактной системе, сложившаяся в результате постоянных и не всегда последовательных изменений. При этом в контрактной системе сохраняются пробелы и внутренние противоречия правового регулирования.

Для эффективного функционирования и развития контрактной системы необходимы системные меры по устранению ряда существенных недостатков и ограничений.

Одним из ключевых положений Федерального закона о контрактной системе является организация закупок на основе каталога товаров, работ, услуг, предусматривающего унификацию наименований и требований к объектам закупок исходя из описания стандартизированных потребностей заказчиков, а не конкретных обращающихся на рынке товаров. Такой каталог должен содержать типовые объекты и (или) группы закупок, что позволяет предложить к поставке взаимозаменяемые товары (услуги).

Систематизация и описание товаров, работ, услуг в указанном каталоге обеспечивает возможность автоматизированного контроля и

анализа информации об осуществляемых закупках, включая оценку и сопоставление закупочной деятельности заказчиков и расчет референтных цен на сопоставимые товары, работы, услуги, минимизирует риски описания объекта закупки с целью необоснованного ограничения допуска к закупке и, соответственно, коррупционных проявлений, а также способствует реализации механизма нормирования.

На практике каталог товаров, работ, услуг начал формироваться только с 2017 года и в настоящее время включает лишь отдельные группы товаров, что ограничивает использование его функционала и реализацию принципов контрактной системы в целом, поскольку сохраняются условия для злоупотреблений, приводящих к подгонке предмета закупки под конкретных поставщиков и ограничению конкуренции.

Другим негативным фактором являются чрезмерно усложненные процедуры закупок, включая избыточные требования к формированию заявок, позволяющие недобросовестному заказчику влиять на их результат.

Отдельные способы закупок позволяют заказчику устанавливать неадминистрируемые (субъективные) критерии оценки заявок.

Косвенной оценкой влияния указанных факторов является значительная доля закупок, осуществленных у единственного поставщика (подрядчика, исполнителя). По данным единой информационной системы в сфере закупок, в 2017 году с единственным поставщиком было заключено 1,8 млн. контрактов на общую сумму 3,5 трлн. рублей (56 процентов общего объема заключенных контрактов).

В то же время имеют место избыточные требования к действиям заказчика, затрудняющие и в ряде случаев препятствующие осуществлению закупки. К таким требованиям относятся, в частности, необходимость ведения двух обособленных плановых документов - плана закупок и плана-графика закупок, отличающихся исключительно степенью детализации включаемой в них информации, а также чрезмерная конкретизация характеристик объектов закупок в плане-графике закупок, предполагающая необходимость заблаговременной (как минимум за год до осуществления закупки) подготовки заказчиком документации о закупке, обоснование начальной (максимальной) цены, формирования проекта контракта.

Во многом формальными и слабо контролируемыми остаются обоснования бюджетных ассигнований на осуществление закупок, а также нормирование закупок для обеспечения деятельности органов

государственной власти и органов местного самоуправления. Высокая степень самостоятельности заказчиков в принятии решений о нормировании закупок подрывает цель института нормирования ввиду несопоставимости установленных различными заказчиками норм и нормативов.

Нуждается в пересмотре сложившаяся громоздкая система из более чем 11 открытых конкурентных способов определения поставщика (подрядчика, исполнителя). К настоящему времени отдельные способы утратили существенные различительные признаки, стали дублировать отдельные элементы иных способов. Количество нормативных предписаний, предъявляемых к таким способам, отсутствие баланса между общей и специальной частями Федерального закона о контрактной системе в этой части влекут противоречивую правоприменительную практику.

Остается актуальным вопрос исключения участия в закупках недобросовестных поставщиков (подрядчиков, исполнителей). Решением данного вопроса может быть допуск к контракту только квалифицированных участников закупок, обладающих опытом исполнения контрактов.

Практика применения положений Федерального закона о контрактной системе в части единых порядка и сроков оплаты по контракту (не более 30 дней (15 дней - для субъектов малого предпринимательства) со дня приемки) выявила необходимость повышения их гибкости, в том числе в отношении закупок финансовых услуг, услуг страхования, а также при наличии в контракте условия о рассрочке оплаты при реализации долгосрочных контрактов.

Противоречивы результаты применения положений Федерального закона о контрактной системе, предусматривающих право обжалования закупки не только ее участником, но и другими организациями. Такое право, изначально направленное на повышение уровня общественного контроля, в ряде случаев стало предметом злоупотреблений, в том числе направленных на получение незаконной выгоды. Такие ситуации несут серьезные риски срыва закупки, поскольку право заключения контракта заказчиком на период рассмотрения жалобы контрольным органом приостанавливается, а в случае расторжения контракта заказчик вынужден проводить новую длительную процедуру определения поставщика (подрядчика, исполнителя). Особенно критичной эта проблема становится в период завершения финансового года.

Существующий механизм обеспечения экономической ответственности участников закупки действует недостаточно эффективно. Запущенный в 2018 году новый порядок функционирования операторов электронных площадок, предусматривающий использование участниками закупок специальных счетов, открываемых участникам в банках, включенных в перечень банков, на специальные счета которых вносятся предназначенные для обеспечения заявок денежные средства участников открытого конкурса в электронной форме, конкурса с ограниченным участием в электронной форме, двухэтапного конкурса в электронной форме, электронного аукциона, а также денежные средства участников закрытых электронных процедур, утвержденный распоряжением Правительства Российской Федерации от 13 июля 2018 г. № 1451-р, существенно расширил функции банков в контрактной системе.

Однако ответственность банков за неисполнение требований Федерального закона о контрактной системе не установлена, а вопросы, связанные с определением порядка использования специальных счетов для иных целей и возможности предъявления требований о списании денежных средств с таких счетов в рамках исполнения норм иного профильного законодательства (например, законодательства об исполнительном производстве), не урегулированы.

Не в полной мере реализованы функции единой информационной системы в сфере закупок как единого центра размещения информации о закупках и инструмента управления закупками, что связано с:

отсутствием нормативно установленных единых требований к порядку формирования и размещения в единой информационной системе в сфере закупок информации и документов, предусмотренных Федеральным законом о контрактной системе, вследствие чего невозможно обеспечить автоматизированный анализ и контроль;

необходимостью в условиях введенных рядом стран экономических секторальных санкций обеспечения дополнительных мер по защите информации относительно участия в отдельных закупках для государственных (муниципальных) нужд субъектов предпринимательской деятельности при сохранении возможности автоматизированного контроля в отношении таких закупок;

отсутствием утвержденных типовых контрактов и типовых условий контрактов в отношении большинства предметов закупок, а также автоматической привязки в единой информационной системе в сфере

закупок утвержденного типового контракта к соответствующему предмету закупки при размещении информации о закупке заказчиком.

Вне сферы регулирования, анализа и контроля остаются закупки малого объема, составляющие до 10 процентов общего объема бюджетных расходов на закупки для государственных (муниципальных) нужд. При всех преимуществах действующего порядка осуществления закупок малого объема, обеспечивающих заказчику гибкость и оперативность обеспечения его потребностей, такой порядок не дает поставщикам (подрядчикам, исполнителям), в том числе являющимся субъектами малого предпринимательства, возможности предложить товары, работы, услуги такого же или лучшего качества по более низкой цене и гарантировать при этом защиту своих интересов как в случае с проведением конкурентной закупки.

Таким образом, несмотря на реализованные в 2013 - 2018 годах меры, в целом возможности контрактной системы реализованы далеко не полностью, что приводит к снижению эффективности и прозрачности закупок, ограничению конкуренции, завышению цен на закупаемые товары, работы, услуги, а также коррупционным проявлениям.

Для решения этих проблем необходимы взаимосвязанные действия по следующим основным направлениям:

- совершенствование механизма планирования закупок;
- оптимизация процедур закупок;
- повышение взаимной ответственности заказчиков и исполнителей контрактов;
- расширение практики применения предусмотренных законодательством механизмов банковского и казначейского сопровождения;
- оптимизация полномочий контрольных органов в сфере закупок;
- развитие функциональных возможностей государственной информационной системы "Независимый регистратор";
- развитие функциональных возможностей единой информационной системы в сфере закупок;
- обеспечение открытости закупок;
- повышение эффективности противодействия коррупции в сфере закупок;
- внесение системных изменений в Федеральный закон о контрактной системе и (или) нормативные правовые акты Правительства Российской Федерации в целях реализации предложенных мер.

Совершенствование механизма планирования закупок предусматривает в том числе:

интеграцию планирования закупочной деятельности с бюджетным планированием за счет увязки планируемых закупок (в укрупненном виде), особенно выходящих за сроки действия лимитов бюджетных обязательств, с основными мероприятиями (ведомственными целевыми программами, проектами) в составе государственных (муниципальных) программ;

объединение плана закупок и плана-графика закупок в единый электронный документ, предполагающий поэтапную (с момента доведения лимитов бюджетных обязательств до начала определения поставщика) детализацию содержащейся в нем информации о планируемых закупках, с формированием полноценного описания объекта закупки, проекта контракта, обоснованной начальной (максимальной) ценой ("контрактное планирование") за 3 месяца до начала такой закупки;

повышение роли обоснований бюджетных ассигнований на осуществление закупок и их связи с параметрами самих закупок, в том числе за счет исключения повторного обоснования начальных (максимальных) цен контрактов по конкретным закупкам, а также создания системы сопоставления начальных (максимальных) цен контрактов с данными обоснований бюджетных ассигнований;

установление возможности начала процедур закупок, детализированных непосредственно в обоснованиях бюджетных ассигнований, до утверждения планов закупок (с заключением контрактов, предусматривающих начало их исполнения после доведения лимитов бюджетных обязательств);

завершение к 2020 году формирования не менее 28 разделов каталога товаров, работ, услуг, охватывающего основную часть закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных (муниципальных) нужд, при введении функционирования основной части каталога с 2019 года;

обеспечение интеграции каталога с иными информационными системами, включая государственную информационную систему промышленности и единый структурированный справочник-классификатор лекарственных препаратов;

обеспечение на основе применения каталога товаров, работ, услуг возможности формирования и использования участниками контрактной

системы информации о референтных ценах закупок, а также установление случаев поэтапного введения запретов на закупки товаров, работ, услуг с превышением определенного уровня цен и (или) характеристик, предусмотренных правилами нормирования;

обеспечение возможности строительства объектов с использованием экономически эффективной проектной документации повторного применения и формированием на ее основе начальной (максимальной) цены контракта;

совершенствование нормирования в сфере закупок, включая:

установление единого перечня товаров, работ, услуг, подлежащих обязательному нормированию, с возможностью расширения такого перечня по решениям органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления;

унификацию правил нормирования, установление единого порядка принятия актов о нормировании, универсального набора параметров, подлежащих нормированию (характеристики, цена, объем), случаев обязательного нормирования предельной цены;

осуществление нормирования на основании каталога товаров, работ, услуг.

Оптимизация процедур закупок предусматривает в том числе:

оптимизацию форм закупок, в том числе исключение запроса предложений, запроса предложений в электронной форме, объединение конкурса с ограниченным участием с открытым конкурсом, исключение двухэтапного конкурса в качестве отдельного способа закупки за счет объединения его с открытым конкурсом при сохранении возможности обсуждения объекта закупки до размещения извещения о такой закупке;

установление возможности осуществления закупки по цене единицы товара, работы, услуги независимо от объекта закупки в случае невозможности определения заказчиком фиксированного объема закупаемых товаров, работ, услуг, имея в виду наличие каталога товаров, работ, услуг;

установление положений об указании в заявке на участие в закупке работ по строительству только согласия на поставку товаров, выполнение работ, оказание услуг в соответствии с проектной документацией;

установление в отношении денежных средств, находящихся на специальных счетах, запрета на совершение операций, не связанных с закупкой, и списание указанных средств по основаниям, не связанным с участием в закупках;

введение универсальной стоимостной предквалификации, предусматривающей допуск к закупкам стоимостью свыше определенного объема только участников, имеющих успешный опыт исполнения любого контракта (договора) независимо от предмета закупки в объеме не менее 20 процентов от начальной (максимальной) цены контракта;

предоставление права подачи жалоб при осуществлении закупок исключительно в целях защиты прав и законных интересов подателя жалобы либо в целях защиты интересов неопределенного круга лиц со стороны профессионального сообщества (с сохранением возможности иных лиц направлять обращения о проведении внеплановой проверки);

определение поставщиков (подрядчиков, исполнителей) на основе принципов "электронного магазина" с предварительным размещением участниками закупок заявок-оферт и возможностью оперативного выбора между ними предложения с минимальными ценами (как в отношении нынешних закупок малого объема, так и более крупных закупок в пределах нормативно установленной стоимости с возможностью поиска и анализа соответствующих предложений, а также фиксации цен закупок в соответствии с позициями каталога товаров, работ, услуг);

расширение практики централизации закупок, включая централизацию процедур закупок заказчиков различных публично-правовых образований;

нормативное закрепление правил подготовки актов (решений) Президента Российской Федерации и Правительства Российской Федерации об определении единственных поставщиков с учетом обязательного наличия при подготовке таких актов (решений) детального обоснования цены контракта и безусловного введения для таких контрактов казначейского сопровождения расчетов;

заключение контрактов с единственным поставщиком по результатам несостоявшихся процедур в случае превышения нормативно установленного объема только с согласия Федеральной антимонопольной службы и с казначейским сопровождением указанных контрактов (с указанием на это в закупочной документации).

Повышение взаимной ответственности заказчиков и исполнителей контрактов предполагает:

наделение Министерства финансов Российской Федерации (наряду с отраслевыми ведомствами) полномочиями по разработке и утверждению типовых контрактов и типовых условий контрактов, содержащих исчерпывающий перечень взаимных обязательств заказчиков и поставщиков (подрядчиков, исполнителей) и основанных на лучшей отраслевой и региональной практике;

наделение Правительства Российской Федерации полномочиями по дифференциации сроков оплаты по контрактам;

утверждение единых форм банковской гарантии и акта сдачи-приемки поставленных товаров, выполненных работ, оказанных услуг, предусматривая при казначейском сопровождении обязательность формирования и подписания указанных документов в единой информационной системе в сфере закупок;

ограничение случаев авансирования государственных, (муниципальных) контрактов и расширение случаев казначейского сопровождения предоставляемых авансов;

наделение заказчика в случае расторжения контракта с поставщиком (подрядчиком, исполнителем) правом заключения контракта с другим участником закупки по результатам проведения конкурентного отбора без повторного проведения закупки;

установление случаев заключения контракта с участником, сведения о котором включены в реестр недобросовестных поставщиков, при которых применяются особые условия исполнения контракта, в том числе запрет авансирования.

Необходимо обеспечить расширение практики применения предусмотренных законодательством механизмов банковского и казначейского сопровождения, в том числе в случаях, когда условиями исполнения контракта предусмотрены авансовые платежи, а также при заключении контракта с единственным поставщиком (подрядчиком, исполнителем).

С целью оптимизации полномочий контрольных органов в сфере закупок необходимо:

сформировать вертикаль процедурного контроля, обеспечивающую единство правоприменительной практики и методологии реализации контрольных полномочий контрольных органов в сфере закупок;

установить актом Правительства Российской Федерации единый порядок осуществления контроля в сфере закупок, в рамках которого будет внедрен риск-ориентированный подход при организации контроля за

закупками, и порядок оценки эффективности деятельности контрольных органов в сфере закупок, предусматривающий в том числе показатели такой оценки;

установить возможность органов исполнительной власти субъекта Российской Федерации, уполномоченных на осуществление контроля в сфере закупок, осуществлять полномочия органов местного самоуправления муниципального района и органов местного самоуправления городского округа, уполномоченных на осуществление контроля в сфере закупок;

установить необходимость передачи материалов в органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации, уполномоченные на осуществление контроля в сфере закупок, для возбуждения дел об административных правонарушениях в случаях их выявления соответствующими органами местного самоуправления;

исключить возможность дублирования контрольных функций различных контрольных органов в сфере закупок;

актуализировать и систематизировать составы административных правонарушений (в том числе в связи с переводом закупок в электронную форму);

включить банки в перечень субъектов контроля, а также установить меры административной ответственности за соблюдение ими требований законодательства Российской Федерации в сфере контрактной системы.

Планируется развитие функциональных возможностей государственной информационной системы "Независимый регистратор", которая должна обеспечивать мониторинг доступности (работоспособности) единой информационной системы в сфере закупок и электронной площадки, хранение информации о такой доступности (работоспособности), фиксацию в режиме реального времени действий (бездействия) участников контрактной системы, а также хранение информации о действиях (бездействии) участников контрактной системы в единой информационной системе в сфере закупок и на электронной площадке, включая информацию об электронных документах, формируемых участниками контрактной системы.

Развитие функциональных возможностей единой информационной системы в сфере закупок будет осуществляться за счет:

размещения в единой информационной системе в сфере закупок типовых контрактов в структурированном виде с последующим их обязательным использованием при осуществлении закупки

(так называемый конструктор проекта контракта на основе типового контракта);

завершения к 2020 году установления единых требований к содержанию и порядку размещения в единой информационной системе в сфере закупок информации и документов, формируемых при осуществлении закупки, в том числе предусматривающих:

единый порядок ввода информации в единой информационной системе в сфере закупок;

формирование всех документов, предусмотренных законодательством Российской Федерации о контрактной системе, в электронной форме в структурированном виде с возможностью автоматического использования информации, уже размещенной в единой информационной системе в сфере закупок;

автоматизацию формирования протоколов, составляемых при определении поставщика (подрядчика, исполнителя), на основе данных единой информационной системы в сфере закупок.

Развитие функциональных возможностей единой информационной системы в сфере закупок с учетом предлагаемых решений позволит:

осуществлять оценку степени достижения целей закупок и их обоснованности;

проводить аудит в сфере закупок посредством проверки, анализа и оценки информации об осуществляемых расходах на закупку, о планируемых к заключению, заключенных и исполненных контрактах;

устанавливать причины выявленных отклонений и недостатков и формировать предложения по их устранению;

осуществлять мониторинг цен при осуществлении закупок товаров, работ, услуг.

Обеспечение открытости закупок наряду с внедрением электронных процедур, развитием функциональных возможностей государственной информационной системы "Независимый регистратор" и единой информационной системы в сфере закупок предполагает:

постоянное взаимодействие с общественными организациями, заказчиками и уполномоченными органами (в том числе субъектов Российской Федерации);

создание библиотеки лучших региональных и отраслевых практик закупок;

внедрение методик оценки качества организации закупок;

изменение порядка осуществления и формирования ежегодных аналитических отчетов о проведении мониторинга закупок;

создание при Министерстве финансов Российской Федерации совета по вопросам совершенствования законодательства Российской Федерации о контрактной системе.

При постоянном расширении объема и качества информации о функционировании и развитии контрактной системы должны быть реализованы взвешенные меры по ограничению доступа к информации о закупках в отдельных сферах путем размещения информации в реестре контрактов в непубличной части единой информационной системы в сфере закупок с обязательным размещением в ней всех контрактов, в том числе при закупках малого объема, а также закупках для нужд обороны и безопасности государства, за исключением закупок товаров, работ, услуг, составляющих государственную тайну, с обеспечением доступа контрольных органов в сфере закупок к информации, включенной в такой реестр.

Повышение эффективности противодействия коррупции в сфере закупок, помимо обеспечения полноты, доступности и прозрачности информации о закупках, перевода их в электронную форму, планируется обеспечить:

установлением обязанности члена комиссии заказчика по осуществлению закупок сообщать заказчику о возникновении конфликта интересов с определением объема сведений и порядка их представления заказчику, а также административной ответственности за неисполнение указанного требования;

уточнением единых требований к участникам закупки в части декларирования в заявке обязанности сообщать заказчику информацию о физическом лице, у которого может возникнуть конфликт интересов в связи с участием такого участника в закупке;

усилением контроля за деятельностью должностных лиц заказчика, направленного на выявление необоснованного начисления поставщику неустойки (штрафа, пени) или неправомерного расторжения контракта, в том числе в одностороннем порядке.

В целях реализации предложенных мер планируется внесение системных изменений в Федеральный закон о контрактной системе и (или) нормативные правовые акты Правительства Российской Федерации.

В дальнейшем необходимо исходить из стабилизации правового регулирования контрактной системы в сфере закупок с проработкой

вопроса о целесообразности его кодификации. В случае принятия такого решения будет разработан кодекс государственных и муниципальных закупок, который объединит положения Федерального закона о контрактной системе, Федерального закона "О государственном оборонном заказе" и Федерального закона "О закупках товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц", а также ключевые положения нормативных правовых актов Правительства Российской Федерации, установив в общей части единые для сферы государственных и муниципальных закупок принципы и механизмы, а в специальных частях - особенности закупок в отдельных сферах.

VIII. Повышение эффективности и качества оказания государственных услуг в социальной сфере

В 2013 - 2018 годах в целях повышения эффективности и качества оказания государственных услуг, выполнения работ было обеспечено внедрение государственных заданий в качестве основного инструмента управления результатами деятельности государственных учреждений.

Государственное задание определяет требования к объему и качеству оказываемых государственных услуг, выполняемых работ, что позволяет использовать его в качестве инструмента планирования расходов бюджетов бюджетной системы Российской Федерации на оказание государственных услуг, выполнение работ.

В рамках доработки государственного задания как инструмента управления результатами:

упорядочены однотипные государственные услуги, работы (исходя из гарантий и обязательств государства сформированы общероссийские базовые (отраслевые) перечни (классификаторы) государственных (муниципальных) услуг, оказываемых физическим лицам, а также федеральные и региональные перечни государственных (муниципальных) услуг, работ, в соответствии с которыми формируются государственные задания);

создана система нормативного финансирования государственных услуг, работ, основанная на нормировании в расчете на единицу услуги, работы, а не на одно учреждение.

Вместе с тем, несмотря на достигнутые результаты, а также на рост расходов консолидированного бюджета Российской Федерации на социальную сферу почти в 3 раза за последние 15 лет, реформы, проводимые в целях совершенствования оказания государственных

(муниципальных) услуг, в том числе в целях реализации Федерального закона "О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием правового положения государственных (муниципальных) учреждений", не дали ожидаемых результатов.

Нерешенным остается ряд вопросов, связанных с деятельностью государственных (муниципальных) учреждений.

Несмотря на значительные усилия, направленные на создание системы нормативного финансирования государственных (муниципальных) услуг, работ, все еще имеет место практика расчета объема финансового обеспечения оказания государственных (муниципальных) услуг не на основе экономически обоснованных затрат, необходимых для оказания таких услуг в соответствии с требованиями нормативных правовых актов, а исходя из объема бюджетных ассигнований, предусмотренных в бюджете на соответствующий финансовый год на указанные цели.

Деятельность по выполнению государственного задания в большей части направлена на выполнение количественных показателей при стандартных показателях качества. В связи с этим дополнительные усилия учреждений при прочих равных условиях направляются на развитие платной деятельности, а не на повышение ее качества при выполнении государственного задания.

Кроме того, складывается практика ограничения финансово-экономической самостоятельности учреждений со стороны органа-учредителя.

Так, зачастую вместо того, чтобы контролировать достижение показателей объема и качества оказания государственных услуг, учредитель осуществляет контроль за финансовыми потоками учреждения, несмотря на то что в соответствии с требованиями к формированию плана финансово-хозяйственной деятельности учреждение самостоятельно определяет направления использования средств субсидии на выполнение государственного задания в соответствии с планом финансово-хозяйственной деятельности. Иными словами, средства субсидии на выполнение государственного задания не обязательно должны использоваться в строгом соответствии с теми направлениями (видами

расходов) и объемами расходов, которые учитывались при расчете объема такой субсидии.

Отдельной проблемой, снижающей общую эффективность бюджетных расходов, является неэффективное использование имущественных комплексов учреждений. Отсутствие показателей эффективности использования имущества, закрепленного на праве оперативного управления за государственным (муниципальным) учреждением, вынуждает публично-правовые образования финансировать расходы учреждений на содержание неиспользуемого ими при выполнении государственного задания имущества.

Режим распоряжения имуществом, закрепленным на праве оперативного управления, не создает учреждению стимулов для эффективного использования государственного (муниципального) имущества (в том числе для модернизации основных средств).

Решением указанной проблемы может стать введение показателей эффективности использования имущества, закрепленного за государственным (муниципальным) учреждением на праве оперативного управления, с последующей реализацией права собственника имущества, предусмотренного статьей 296 Гражданского кодекса Российской Федерации, по изъятию излишнего, неиспользуемого или используемого не по назначению имущества.

Препятствием для развития системы оказания государственных услуг является также имеющее место в ряде случаев распределение государственных заданий по государственным учреждениям административным методом (без должного учета объема и качества услуг).

В результате органы власти и созданные ими учреждения в большинстве случаев ориентированы на сохранение сложившихся объема и структуры расходов, не заинтересованы в повышении качества услуг и эффективности своей деятельности.

С другой стороны, в настоящее время активно развивается негосударственный некоммерческий сектор, в становлении которого и в вовлечении которого в сферу оказания государственных услуг в социальной сфере существует наибольший потенциал (на 1 января 2018 г. в Российской Федерации зарегистрировано более 223 тыс. некоммерческих организаций, из которых более 140 тыс. являются социально ориентированными некоммерческими организациями и в отличие от государственных учреждений способны аккумулировать ресурсы гражданского общества и финансовые средства, предоставленные из

бюджетов бюджетной системы Российской Федерации, обеспечивая доступность и качество оказания государственных услуг. Кроме того, такие организации более мобильны, то есть учитывают потребности и интересы потребителей услуг.

Проведенный анализ практики привлечения субъектами Российской Федерации негосударственных организаций в целях оказания государственных услуг показал, что практически все субъекты Российской Федерации имеют соответствующий опыт. В сфере социального обслуживания доступ негосударственных организаций к оказанию государственных услуг обеспечен во всех субъектах Российской Федерации, в сфере образования 44 субъекта Российской Федерации имеют опыт привлечения негосударственных организаций, в сфере спорта - 28 субъектов Российской Федерации, в сфере охраны здоровья, за исключением системы обязательного медицинского страхования, - 21 субъект Российской Федерации.

Вместе с тем процесс вовлечения некоммерческих организаций в сферу оказания государственных услуг также сталкивается с проблемами.

Так, проведение конкурсов только для негосударственных организаций, как это делается в настоящее время, ограничивает их участие в оказании государственных услуг и одновременно снижает стимулы для государственных учреждений бороться за потребителей и повышать качество оказываемых услуг. В то же время проведение совместных конкурсов с участием негосударственных организаций и государственных учреждений, большинство из которых объективно заинтересованы в прозрачном распределении бюджетных средств, будет способствовать повышению качества и доступности государственных услуг в социальной сфере.

Кроме того, субсидия некоммерческой организации, как правило, предоставляется в форме грантовой поддержки сроком на один год, поэтому договор с публично-правовым образованием на оказание услуг не имеет долгосрочного характера. В связи с этим стабильный процесс оказания услуг организовать сложно, поскольку у некоммерческой организации отсутствуют оборотные средства.

Также проблемой является наличие заведомо неравных условий для некоммерческих организаций и для государственных (муниципальных) учреждений:

во-первых, государственные (муниципальные) учреждения имеют налоговые льготы, поскольку в соответствии с законодательством Российской Федерации о налогах и сборах оказание государственных (муниципальных) услуг за счет субсидий на финансовое обеспечение государственного (муниципального) задания не является объектом налогообложения;

во-вторых, в силу положений гражданского законодательства Российской Федерации за государственными (муниципальными) учреждениями на праве оперативного управления закреплено государственное (муниципальное) имущество, содержание которого, в том числе капитальный ремонт и реконструкция, осуществляется за счет средств соответствующего бюджета (затраты, связанные с содержанием указанного имущества, учитываются при определении размера субсидии на выполнение государственного задания).

Вместе с тем проблемой взаимодействия государства и негосударственного некоммерческого сектора является непрозрачность порядка определения размера субсидии (так, зачастую стоимость оказания государственной услуги государственным учреждением оказывается выше, чем стоимость оказания такой услуги негосударственной некоммерческой организацией), что не позволяет негосударственным организациям планировать свою деятельность и осуществлять вложения в объекты социальной инфраструктуры.

В связи с этим в целях обеспечения конкуренции на рынке государственных услуг необходимо:

- утвердить экономически обоснованные нормативные затраты на оказание государственных услуг, работ;

- упростить планирование деятельности государственных учреждений, расширив их самостоятельность;

- обеспечить проведение инвентаризации государственного (муниципального) имущества, закрепленного за государственными (муниципальными) учреждениями на праве оперативного управления, в целях выявления излишнего имущества;

- установить показатели эффективности использования государственного (муниципального) имущества;

- обеспечить внедрение новых подходов к организации оказания гарантированных государством услуг;

- обеспечить возможность заключения долгосрочных соглашений в целях оказания государственных (муниципальных) услуг;

создать равные условия налогообложения при оказании государственных (муниципальных) услуг;

обеспечить возможность для негосударственных организаций использовать имущественные комплексы, находящиеся в государственной (муниципальной) собственности, в целях оказания государственных (муниципальных) услуг.

Кроме того, должны быть определены инструменты для привлечения негосударственных организаций к оказанию государственных услуг.

Поэтапное распространение практики использования рыночно ориентированных, конкурентных способов оказания услуг за счет бюджетных средств как государственными, так и негосударственными организациями потребует следующих решений:

законодательное закрепление обязанности органов исполнительной власти, отвечающих за организацию оказания той или иной государственной услуги в социальной сфере, определять государственный социальный заказ - объем и качество конкретной государственной услуги в социальной сфере, что позволит аккумулировать данные об объеме государственных (муниципальных) услуг, гарантируемых государством за счет бюджетных средств, обеспечив для негосударственного сектора прогнозируемость и долгосрочный характер взаимоотношений с государством, а для потребителей услуг - прозрачность процесса организации оказания услуг;

установление исчерпывающего перечня способов выполнения государственного (муниципального) социального заказа, дающего возможность принимать управленческие решения при организации оказания государственных услуг:

через государственные (муниципальные) задания подведомственным учреждениям;

путем проведения конкурсов с участием как государственных (муниципальных) учреждений, так и негосударственных организаций, прежде всего социально ориентированных некоммерческих организаций;

в соответствии с сертификатами, дающими право гражданам самостоятельно выбрать организации, оказывающие им ту или иную услугу за счет бюджетных средств.

Каким способом выполнять государственный (муниципальный) социальный заказ, каждое публично-правовое образование будет решать самостоятельно в пределах общих для всех (рамочных) принципов и

подходов, обеспечивающих единство правоприменительной практики на всей территории Российской Федерации.

В связи с этим для обеспечения справедливой конкуренции на рынке государственных услуг необходимо приступить к организации оказания государственных (муниципальных) услуг путем формирования и утверждения государственного социального заказа с 2020 года.

Кроме того, в сфере оказания государственных услуг должно получить развитие социальное предпринимательство.

Несмотря на то что многие объекты социальной инфраструктуры, такие, как объекты здравоохранения, образования, культуры, спорта и социального обслуживания населения, могут являться объектами государственно-частного партнерства, за частными партнерами закрепляется обязанность только по созданию и эксплуатации соответствующих объектов.

Отсутствует регламентация возможности частного партнера оказывать государственные (муниципальные) услуги с использованием указанных объектов, а публичного партнера - финансировать оказание таких услуг, что является препятствием для заключения соответствующих соглашений. В связи с этим требуется внести изменения в законодательство Российской Федерации, обеспечивающие заключение договоров государственно-частного партнерства или концессионных соглашений как способа организации оказания государственных (муниципальных) услуг.

Наряду с развитием уже существующих форм государственно-частного партнерства в социальной сфере необходимо развивать новые механизмы, обеспечивающие соблюдение экономических интересов частного партнера.

В настоящее время основными инструментами финансирования социальных услуг являются субсидии, предоставляемые на возмещение затрат поставщиков. Длительные сроки выплаты негосударственным поставщикам средств, затраченных на оказание услуг, также являются барьером для участия представителей частного сектора в оказании государственных (муниципальных) услуг.

Новые инструменты финансирования государственных (муниципальных) услуг должны быть направлены на финансирование предстоящих расходов поставщиков услуг. Такие инструменты предполагают привлечение средств частных инвесторов на решение социальных задач, а средства из бюджета бюджетной системы Российской

Федерации предоставляются только после достижения социально значимого эффекта. При этом поставщик услуг получает финансирование на реализацию проекта заблаговременно.

Публично-правовое образование будет определять:

размер возмещения за счет средств соответствующего бюджета затрат на реализацию проекта;

ожидаемые социальные эффекты и единицы их измерения;

требования к паспорту проекта.

Оператор социального проекта осуществляет расчет экономической составляющей (стоимость, окупаемость, доходность инвестора и др.), применяет один из финансовых механизмов сбора средств, предоставляемых инвесторами, проводит конкурентный отбор исполнителей услуг, готовит паспорт проекта, осуществляет расчеты с исполнителями услуг и инвесторами по завершении проекта.

При таком подходе инвесторы будут предоставлять средства оператору проекта и получать выплаты в случае достижения положительных результатов, а исполнители услуг - оказывать услуги целевой группе согласно требуемым показателям, представляя оперативную, ежеквартальную, ежегодную отчетность оператору и другим заинтересованным участникам в зависимости от схемы реализации проекта.

Внедрение новых инструментов целесообразно проводить после проведения пилотной апробации в ряде субъектов Российской Федерации по отдельным государственным (муниципальным) услугам и группам потребителей услуг, привлекая к этой апробации созданные в России институты развития.

IX. Обеспечение подотчетности (подконтрольности) бюджетных расходов

Необходимым условием повышения эффективности бюджетных расходов является обеспечение подотчетности (подконтрольности) бюджетных расходов, в связи с чем предполагается:

развитие методологии формирования информации по статистике государственных финансов;

совершенствование правил и процедур бухгалтерского учета и финансовой отчетности для организаций государственного сектора;

развитие системы внутреннего финансового контроля и внутреннего финансового аудита;

совершенствование организации внутреннего государственного финансового контроля;

обеспечение открытости бюджетного процесса и вовлечение в него институтов гражданского общества.

Активная деятельность по разработке методологии формирования информации по статистике государственных финансов ведется с 2016 года.

За истекший период Министерством финансов Российской Федерации разработаны и утверждены:

в целях обеспечения прозрачности (открытости) бюджетного процесса, доступности информации о государственных финансах широкому кругу пользователей, а также обеспечения межстранового сопоставления финансовых и экономических показателей - порядок формирования информации по статистике государственных финансов, которым установлены правила формирования информации по статистике государственных финансов, состав данных, используемых при формировании указанной информации и получаемых от респондентов, требований к этой информации и к составу респондентов;

в целях гармонизации классификации операций сектора государственного управления с требованиями международных стандартов по статистике государственных финансов и системы национальных счетов, а также установления единых требований к применению такого вида классификации для ведения бюджетного (бухгалтерского) учета, составления бюджетной (бухгалтерской) и иной финансовой отчетности - порядок применения классификации операций сектора государственного управления.

Дальнейшее повышение качества данных макроэкономической статистики в Российской Федерации при формировании информации по статистике государственных финансов в соответствии с требованиями международных стандартов связано с расширением охвата сектора государственного управления, в том числе с формированием информационной базы и отбором юридических лиц, подлежащих включению в сектор государственного управления в соответствии с установленными критериями.

При этом важно обеспечить полный охват сектора государственного управления. Статистика, формируемая в отношении каждого уровня государственного управления, должна включать все единицы, которые составляют этот сектор.

Кроме того, наряду со статистикой по сектору государственного управления следует также формировать статистику по государственному сектору, оказывающему существенное влияние на налоговую и бюджетную политику.

Для эффективного анализа налоговой и бюджетной политики основные данные статистики государственных финансов должны способствовать идентификации, измерению, оценке воздействия на экономику и мониторингу мер государственной экономической политики и других видов деятельности.

В целях повышения качества данных и расширения охвата статистики государственных финансов Российской Федерации в 2019 - 2021 годах предусматривается:

обеспечение ведения перечня юридических лиц, включаемых в сектор государственных финансовых и нефинансовых корпораций, и формирование данных статистики государственных финансов по соответствующим подсекторам;

продолжение работы по гармонизации требований нормативных правовых актов по ведению бюджетного (бухгалтерского) учета, составлению бюджетной (бухгалтерской) и иной финансовой отчетности с требованиями международных стандартов по статистике государственных финансов (в том числе в части раскрытия информации по налоговым расходам, консолидируемым потокам и межсекторальным финансовым операциям);

обеспечение возможности использования Министерством финансов Российской Федерации и Федеральным казначейством информации из государственного информационного ресурса бухгалтерской (финансовой) отчетности.

В рамках развития системы методологии бухгалтерского учета в государственном секторе Министерством финансов Российской Федерации реализуется программа разработки федеральных стандартов бухгалтерского учета для организаций государственного сектора на соответствующие годы, включающая исчерпывающий перечень федеральных стандартов бухгалтерского учета для организаций государственного сектора, планируемых к разработке и поэтапному внедрению в практику применения в Российской Федерации.

В целях проведения экспертизы проектов федеральных и отраслевых стандартов бухгалтерского учета для организаций государственного сектора, обеспечения условий для единообразного их применения, а также

для распространения передового опыта организации и ведения бухгалтерского (бюджетного) учета на базе совета по стандартам бухгалтерского учета образована комиссия по стандартам бухгалтерского учета для организаций государственного сектора.

Дальнейшая адаптация методологии бухгалтерского (бюджетного) учета и бухгалтерской (финансовой) отчетности в секторе государственного управления к требованиям международных стандартов предусматривает:

продолжение работы по утверждению федеральных стандартов согласно программе разработки федеральных стандартов бухгалтерского учета для организаций государственного сектора на соответствующие годы;

разработку методических указаний по переходным положениям федеральных стандартов бухгалтерского учета для организаций государственного сектора при первом их применении, а также методических рекомендаций по применению федеральных стандартов бухгалтерского учета для организаций государственного сектора, планируемых к принятию в очередном отчетном году;

внесение изменений в нормативные правовые акты по бухгалтерскому (бюджетному) учету и бухгалтерской (финансовой) отчетности в части приведения в соответствие указанных актов с утвержденными федеральными стандартами.

Переход к применению федеральных стандартов бухгалтерского учета для организаций государственного сектора планируется завершить в 2021 году.

Кроме того, до настоящего времени остается не до конца урегулированным вопрос формирования консолидированной бухгалтерской (финансовой) отчетности по всем институциональным единицам государственного сектора, а также сегментной отчетности. Так, в периметр консолидации бухгалтерской (финансовой) отчетности сектора государственного управления не в полной мере включаются финансовые потоки, формируемые бюджетными и автономными учреждениями, а унитарные предприятия и хозяйствующие субъекты, созданные публично-правовыми образованиями, пока остаются за рамками консолидированной отчетности государственного сектора. Расширение периметра консолидации и объектов (состава) консолидируемых показателей (операций между организациями, входящими в один периметр) такой бухгалтерской (финансовой) отчетности, а также формирование отчетности по сегментам позволят повысить полноту и достоверность

консолидированной бухгалтерской (финансовой) отчетности, качество финансового анализа, мониторинга и управления государственными финансами.

Важным направлением развития системы бухгалтерского учета и отчетности в секторе государственного управления, наряду с совершенствованием ее методологии, является формирование и развитие новой учетно-технологической модели централизации (специализации) полномочий (функций) участников бюджетного процесса на площадках соответствующих центров компетенции.

Ожидаются следующие основные результаты применения такой модели:

- снижение рисков недостоверности учетных данных посредством стандартизации, оптимизации и унификации процессов и процедур, а также повышение качества документирования информации об объектах учета и ведения учета, достоверности отчетности;

- повышение прозрачности и подотчетности расходов, обеспечение уместности (релевантности) информации, содержащейся в бюджетной отчетности, получение сведений о финансовом положении участников бюджетного процесса по состоянию на любой определенный момент (наличие ресурсов нефинансовых и финансовых активов, обязательств, расчетов с дебиторами и кредиторами и др.);

- сокращение расходов бюджетов бюджетной системы Российской Федерации на осуществление обеспечивающих бухгалтерских функций и оптимизация численности выполняющего эти функции персонала, что позволит перераспределять высвобождающиеся ресурсы на решение иных задач;

- создание гибких и адаптивных информационных технологий, а также развитие электронного взаимодействия.

В целях создания новой учетно-технологической модели необходимо:

- формирование единой методики документирования информации об объектах учета, регламентов осуществления учетных и отчетных процедур;

- определение правил перевода процессов документирования информации об объектах учета в информационные системы;

- формирование законодательной и иной нормативной правовой базы для обеспечения передачи функций по ведению учета и составлению отчетности центрам компетенции;

создание информационно-телекоммуникационной инфраструктуры и программного обеспечения, отвечающего требованиям сформированной в рамках модели нормативной правовой базы.

Площадкой для отработки задач такой модели должен стать проект Министерства финансов Российской Федерации и Федерального казначейства по централизации (специализации) полномочий (функций) по ведению бюджетного учета и формированию отчетности путем передачи полномочий по ведению бюджетного учета, составлению бюджетной отчетности (консолидированной бюджетной отчетности), начислению и выплате заработной платы от федеральных органов исполнительной власти (подведомственных им учреждений) центру компетенции в лице Федерального казначейства, реализация которого началась с 2018 года.

С учетом наделения Федерального казначейства указанными полномочиями потребуется изменение подходов к его организационно-функциональной модели в части полномочий по санкционированию расходов и контролю в финансово-бюджетной сфере.

Результатами первого этапа внедрения систем внутреннего финансового контроля и внутреннего финансового аудита являются:

законодательное закрепление бюджетных полномочий главных администраторов бюджетных средств по осуществлению внутреннего финансового контроля и аудита;

установление Правил осуществления главными распорядителями (распорядителями) средств федерального бюджета (бюджета государственного внебюджетного фонда Российской Федерации), главными администраторами (администраторами) доходов федерального бюджета (бюджета государственного внебюджетного фонда Российской Федерации), главными администраторами (администраторами) источников финансирования дефицита федерального бюджета (бюджета государственного внебюджетного фонда Российской Федерации) внутреннего финансового контроля и внутреннего финансового аудита, утвержденных постановлением Правительства Российской Федерации от 17 марта 2014 г. № 193 "Об утверждении Правил осуществления главными распорядителями (распорядителями) средств федерального бюджета (бюджета государственного внебюджетного фонда Российской Федерации), главными администраторами (администраторами) доходов федерального бюджета (бюджета государственного внебюджетного фонда Российской Федерации), главными администраторами (администраторами) источников финансирования дефицита федерального бюджета (бюджета

государственного внебюджетного фонда Российской Федерации) внутреннего финансового контроля и внутреннего финансового аудита и о внесении изменения в пункт 1 Правил осуществления ведомственного контроля в сфере закупок для обеспечения федеральных нужд, утвержденных постановлением Правительства Российской Федерации от 10 февраля 2014 г. № 89";

осуществление Министерством финансов Российской Федерации методического руководства по вопросам проведения внутреннего финансового контроля и внутреннего финансового аудита;

наличие у главных администраторов бюджетных средств ведомственных правовых актов, регламентирующих организацию и осуществление внутреннего финансового контроля, а также структурных подразделений внутреннего финансового аудита.

Однако в настоящее время полноценному развитию внутреннего финансового контроля и внутреннего финансового аудита препятствуют:

избыточная формализация процедур контроля;

искусственное обособление контроля в рамках существующей управленческой структуры и формальный подход к его осуществлению, в результате чего выявляемые системные недостатки не устраняются, а сам внутренний финансовый контроль и внутренний финансовый аудит зачастую дублирует деятельность органов государственного финансового контроля;

нераспространение внутреннего финансового контроля и внутреннего финансового аудита на процедуры, осуществляемые в рамках исполнения полномочий финансового органа, получателя бюджетных средств, а также бюджетных и автономных учреждений;

недостаточное использование инструментов оценки бюджетных рисков и управления ими.

Основными задачами по развитию систем внутреннего финансового контроля и внутреннего финансового аудита на предстоящую перспективу являются:

автоматизация процедур внутреннего финансового контроля;

расширение сферы осуществления внутреннего финансового контроля и внутреннего финансового аудита (неохваченные бюджетные полномочия);

разработка и внедрение единой системы обучения, повышения квалификации и сертификации сотрудников организаций государственного

сектора в области управления бюджетными рисками и внутреннего финансового аудита;

формирование полноценных систем внутреннего финансового контроля и внутреннего финансового аудита, предполагающих не только определение и проведение контрольных действий (проверок) в отношении бюджетных процедур с учетом оценки рисков, но и проведение системной работы по устранению причин и условий реализации рисков, приводящих к грубым нарушениям в финансово-бюджетной сфере и недостижению целевых значений показателей качества финансового менеджмента.

По результатам решения указанных задач и с учетом практики организации и осуществления внутреннего финансового контроля и внутреннего финансового аудита отдельными участниками бюджетного процесса предлагается перейти от внутреннего финансового аудита к осуществлению полноценного внутреннего аудита, который обеспечивает:

охват всех аспектов деятельности организаций сектора государственного управления;

определение конкретных мер по повышению эффективности их деятельности во взаимосвязи с объемами бюджетных ассигнований, утвержденных в целях финансового обеспечения выполнения возложенных на них полномочий;

гармонизацию систем ведомственного контроля и контроля учредителя.

За последние годы предприняты значительные усилия по совершенствованию правовых и организационных основ осуществления внутреннего государственного финансового контроля. Формирование нормативной правовой базы, регулирующей осуществление деятельности органов внутреннего государственного финансового контроля, находится в завершающей стадии.

К числу основных проблем в сфере проведения внутреннего государственного финансового контроля относятся:

недостаточная правовая определенность сферы внутреннего государственного финансового контроля (формально за его рамками остаются полномочия по финансовому контролю в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных (муниципальных) нужд, контролю за использованием средств в сфере жилищно-коммунального хозяйства, не решаются вопросы дублирования контрольной деятельности органов внешнего и внутреннего государственного финансового контроля, эффективного взаимодействия органов внутреннего государственного

финансового контроля с ведомственными системами внутреннего финансового контроля и внутреннего финансового аудита);

недостаточный уровень кадрового обеспечения органов внутреннего государственного финансового контроля.

В рамках дальнейшего развития внутреннего государственного финансового контроля предстоит обеспечить:

развитие механизмов взаимного признания (непризнания) органами внешнего государственного финансового контроля и органами внутреннего государственного финансового контроля результатов контрольной деятельности этих органов;

постепенную переориентацию внутреннего государственного финансового контроля на упреждающий контроль с применением автоматизированных механизмов выявления признаков нарушений (это подразумевает кардинальное сокращение временного разрыва между моментом совершения нарушений и моментом их выявления, пресечения и устранения), а также информирования о них объектов контроля и контролирующих органов;

совершенствование риск-ориентированного подхода к планированию контрольной деятельности, в том числе обеспечение выбора интенсивности (формы, продолжительности, периодичности и направленности) проведения контрольных действий в зависимости от степени надежности (уровня рискоемкости) деятельности объекта контроля в финансово-бюджетной сфере и применения индикаторов уровня риска в их деятельности;

обеспечение непрерывного процесса систематизации, анализа, обработки и мониторинга результатов проводимых контрольных мероприятий, а также мониторинга своевременного устранения нарушений, выявленных в ходе проведенных контрольных мероприятий, и принятие объектами контроля мер, направленных на их недопущение впредь;

повышение степени участия главных распорядителей бюджетных средств, государственных заказчиков в системе внутреннего государственного финансового контроля за расходованием бюджетных средств, а также их взаимодействия с контрольно-надзорными органами;

взаимный обмен информацией о результатах контрольных мероприятий, проведенных органами финансового контроля, включая информацию о выявляемых рисках в финансово-бюджетной сфере, в том числе с использованием информационных систем;

единство подходов к управлению рисками в финансово-бюджетной сфере на всех уровнях бюджетной системы Российской Федерации, в том числе с применением взаимосвязанных карт рисков органов государственного финансового контроля и ведомственного контроля (внутреннего финансового аудита) с организацией информационного обмена о результатах контрольной деятельности и выявляемых рисках в финансово-бюджетной сфере.

Открытость бюджетного процесса и вовлечение в него институтов гражданского общества способствуют повышению эффективности бюджетных расходов и соответствуют лучшей мировой практике.

Основными результатами ранее проведенной работы в области повышения открытости бюджетного процесса являются:

- формирование и представление на постоянной основе в информационно-телекоммуникационной сети "Интернет" бюджетов бюджетной системы Российской Федерации в понятной для граждан форме;

- повышение бюджетной грамотности населения в Российской Федерации;

- содействие представлению субъектами Российской Федерации в открытом доступе значительного объема бюджетных данных;

- расширение охвата и развитие практик вовлечения граждан в бюджетный процесс (инициативного бюджетирования) в субъектах Российской Федерации и муниципальных образованиях.

С 2014 года осуществляется информационное наполнение единого портала бюджетной системы Российской Федерации в информационно-телекоммуникационной сети "Интернет" (далее - единый портал) как ключевого 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. Единый портал был введен в эксплуатацию в 2015 году, а начиная с 1 января 2018 г. информационное наполнение единого портала осуществляется и субъектами Российской Федерации.

В соответствии с требованиями статьи 192 Бюджетного кодекса Российской Федерации обеспечена возможность представления ряда документов и материалов, направляемых в Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации одновременно с проектом федерального закона о федеральном бюджете на очередной финансовый

год и плановый период (за исключением документов и сведений, отнесенных к государственной тайне либо носящих конфиденциальный характер), в электронном виде на едином портале. При этом на едином портале размещаются не только указанные документы и материалы, но и сам проект федерального закона о федеральном бюджете на очередной финансовый год и плановый период, что обеспечивает полноту представления информации и удобство оперирования информацией в электронном виде. Сервисы единого портала также предоставляют возможность расширенной аналитической работы с информацией - формирование различных аналитических срезов информации и представление информации с использованием картографической основы и в графическом формате.

При планировании дальнейших шагов в области открытости бюджетного процесса и вовлечения в него институтов гражданского общества необходимо учитывать:

- невысокую востребованность различными слоями населения открытых бюджетных данных, сопровождаемую постоянным повышением требований стандартов (рекомендаций) международных организаций;

- слабую информированность граждан о наличии единого портала и его возможностях;

- дефицит практической значимости для граждан инструментов и механизмов открытости деятельности органов государственной власти;

- сложный формат представления целей, задач и результатов деятельности органов государственной власти (в том числе в сфере управления общественными финансами), препятствующий росту уровня интереса и доверия граждан к публикуемой информации;

- отсутствие обратной связи с населением по вопросам управления общественными финансами;

- отсутствие координации действий разных ведомств по внедрению механизмов вовлечения граждан в государственное (муниципальное) управление и решение вопросов социально-экономического развития территорий;

- отсутствие комплексного правового регулирования инициативного бюджетирования в Российской Федерации;

- недостаточно развитую информационную поддержку инициативного бюджетирования в субъектах Российской Федерации и муниципальных образованиях и, как следствие, недостаточную информированность граждан о реализации программ по инициативному бюджетированию.

В связи с этим для повышения открытости бюджетного процесса и дальнейшего вовлечения в него институтов гражданского общества необходимы:

развитие системы общественного обсуждения проектов нормативных правовых актов, положения которых затрагивают интересы граждан, изложение наиболее социально значимых проектов нормативных правовых актов в формате, понятном для широкой общественности;

обеспечение понятности для широкой общественности информации, публикуемой на официальных информационных ресурсах о результатах деятельности органов государственной власти, в том числе по управлению государственными финансами;

развитие системы публичных слушаний по проектам бюджетов и отчетам об их исполнении, а также совершенствование механизмов рассмотрения и учета предложений граждан, высказанных при их проведении;

определение правовых основ инициативного бюджетирования и наделение органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления полномочиями по установлению особенностей реализации инициативного бюджетирования;

включение инициативного бюджетирования в состав возможных механизмов реализации различных мероприятий, направленных в том числе на развитие городской среды;

разработка методических рекомендаций для органов государственной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления и граждан по подготовке и реализации проектов инициативного бюджетирования;

обобщение и распространение лучших региональных (муниципальных) практик реализации проектов инициативного бюджетирования;

формирование и обеспечение свободного доступа к обучающим и информационным материалам по практикам инициативного бюджетирования для граждан - потенциальных участников этих практик и их организаторов, а также популяризация среди различных слоев населения знаний по бюджетной тематике и инструментов участия в управлении общественными финансами, а также популяризация общественного контроля.

Особое внимание необходимо уделить совершенствованию форматов представления бюджетов для граждан и отчетов о результатах исполнения бюджетов.

Совершенствование принципов представления информации предусматривает переход от размещения брошюр в информационно-телекоммуникационной сети "Интернет" к использованию возможностей единого портала как основного инструмента, обеспечивающего прозрачность и открытость бюджетов бюджетной системы Российской Федерации с использованием современных интерактивных инструментов визуального представления информации. Для этого необходимо обеспечение постоянной актуализации информационного ресурса единого портала, наполнение его данными субъектов Российской Федерации и муниципальных образований, а также популяризация информации, размещаемой на едином портале.

Х. Развитие межбюджетных отношений

Поддержка субъектов Российской Федерации, в том числе повышение доходной базы и обеспечение устойчивости бюджетов субъектов Российской Федерации и местных бюджетов, а также повышение прозрачности и предсказуемости планирования межбюджетных трансфертов являются приоритетными направлениями государственной политики в сфере межбюджетных отношений.

С 2014 по 2017 год доходы консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации имеют положительную динамику. Темп роста доходов составил от 104,5 процента в 2015 году до 108,4 процента в 2017 году. За 4 года доходы консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации выросли более чем на 20 процентов. Основной рост приходится на налоговые и неналоговые доходы - более 25 процентов за 4 года.

Совместная работа Правительства Российской Федерации и высших исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации по повышению налоговых и неналоговых доходов консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации, а также по сдерживанию расходов указанных бюджетов (их темп прироста за 4 года составил 15,6 процента, а темп прироста по доходам - 20,8 процента) позволила сократить дефицит консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации.

Количество субъектов Российской Федерации, бюджеты которых исполнены с профицитом, увеличилось с 11 в 2014 году до 38 в 2017 году, а исполненных с дефицитом - сократилось с 74 в 2014 году до 47 в 2017 году.

В 2012 - 2014 годах реализованы меры по совершенствованию межбюджетных отношений на региональном и муниципальном уровнях и поэтапному повышению в 2013 - 2016 годах бюджетной обеспеченности муниципальных образований. В результате принятых мер в 2013 - 2017 годах в доходы местных бюджетов зачислялись отдельные налоговые и неналоговые доходы, поступавшие ранее в федеральный бюджет и бюджеты субъектов Российской Федерации. За 2013 - 2017 годы объем таких дополнительных поступлений в местные бюджеты составил 227,4 млрд. рублей.

Разрыв в уровне бюджетной обеспеченности между 10 наиболее обеспеченными и 10 наименее обеспеченными субъектами Российской Федерации за 5 лет, с 2014 по 2018 год, сократился с 6,2 до 5,6 раза.

В 2016 году принято решение о централизации 1 процента налога на прибыль организаций на 2017 - 2020 годы. Объем прироста 1 процента налога, централизованного в федеральный бюджет, направляется на увеличение объемов дотации на выравнивание бюджетной обеспеченности субъектов Российской Федерации и дотации на поддержку мер по обеспечению сбалансированности бюджетов субъектов Российской Федерации.

Предоставление из федерального бюджета дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности субъектов Российской Федерации позволяет сократить указанный разрыв в уровне бюджетной обеспеченности между субъектами Российской Федерации.

В 2014 - 2017 годах проводилось замещение дорогих рыночных заимствований субъектов Российской Федерации более дешевыми бюджетными кредитами из федерального бюджета. Ставка по бюджетным кредитам составляет 0,1 процента.

В целях снижения долговой нагрузки бюджетов субъектов Российской Федерации в 2017 году проведена реструктуризация задолженности по бюджетным кредитам 73 субъектов Российской Федерации, что способствовало созданию условий для стабилизации и снижения долговой нагрузки бюджетов субъектов Российской Федерации.

Кроме того, осуществлялось оказание методологической поддержки и формирование рекомендаций по росту доходов, оптимизации расходов и совершенствованию долговой политики субъектов Российской Федерации при разработке программ оздоровления государственных финансов субъектов Российской Федерации, имеющих высокий уровень долговой нагрузки.

Реализация указанных мер способствовала снижению объема дефицита и государственного долга регионов.

За последние несколько лет в области межбюджетных отношений также был реализован ряд мер, направленных на повышение качества планирования расходов. Если раньше основной объем межбюджетных трансфертов распределялся в течение всего года, что способствовало образованию остатков неиспользованных бюджетных ассигнований, то в настоящее время основной объем межбюджетных трансфертов распределяется между субъектами Российской Федерации федеральным законом о федеральном бюджете на очередной финансовый год и плановый период, что позволяет минимизировать риски неопределенности при формировании бюджетов субъектов Российской Федерации. Федеральным законом "О федеральном бюджете на 2019 год и на плановый период 2020 и 2021 годов" распределено 86,2 процента межбюджетных трансфертов, в том числе распределены все субсидии (93) и все субвенции.

В 2016 - 2017 годах в бюджетный процесс на постоянной основе был введен механизм предоставления целевых межбюджетных трансфертов в пределах суммы, необходимой для оплаты денежных обязательств по расходам получателей средств бюджета субъекта Российской Федерации с перечислением таких межбюджетных трансфертов органом Федерального казначейства по поручению получателя средств федерального бюджета. Это позволило обеспечить усиление контроля за использованием целевых межбюджетных трансфертов и их предоставление в объеме, необходимом для оплаты соответствующих денежных обязательств.

При этом с 2017 года перечисление Федеральным казначейством из федерального бюджета субсидий бюджету субъекта Российской Федерации осуществляется в пределах суммы, необходимой для софинансирования оплаты денежных обязательств получателей средств бюджета субъекта Российской Федерации, с учетом установленного для соответствующего субъекта Российской Федерации уровня софинансирования. Такой порядок предоставления субсидий обеспечил безусловное соблюдение субъектами Российской Федерации установленного для них уровня софинансирования.

В целях обеспечения распределения субсидий Правительством Российской Федерации ежегодно утверждаются на очередной финансовый год и плановый период предельные уровни софинансирования расходных

обязательств субъектов Российской Федерации. При этом ранее утвержденные предельные уровни не подлежат изменению, что позволяет повысить прозрачность и предсказуемость планирования расходов регионами и не дестимулировать регионы при росте налогового потенциала и повышении уровня расчетной бюджетной обеспеченности.

В целях реализации национальных проектов предусмотрено установление более высокого предельного уровня софинансирования из федерального бюджета (до 99 процентов) при предоставлении субсидий в рамках реализации национальных (федеральных) проектов.

Вместе с тем остается ряд нерешенных проблем, препятствующих развитию межбюджетных отношений.

В области системы разграничения полномочий в целях уточнения и совершенствования полномочий уровней публичной власти проводится инвентаризация федеральных законов и иных нормативных правовых актов Российской Федерации, устанавливающих требования к осуществлению собственных полномочий субъектов Российской Федерации и муниципальных образований в отраслях экономики и социальной сферы.

По результатам анализа 109 полномочий установлено, что 85 полномочий субъектов Российской Федерации (около 77 процентов), закрепленных Федеральным законом "Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации" в качестве собственных полномочий субъектов Российской Федерации, дополнительно регулируются 280 нормативными правовыми актами Российской Федерации, из которых 105 - федеральные законы, 10 - указы Президента Российской Федерации, 141 - нормативные правовые акты Правительства Российской Федерации и 24 - акты федеральных органов исполнительной власти.

Кроме того, подходы к оценке субъектами Российской Федерации потребности в финансовом обеспечении собственных полномочий и действующие механизмы финансового обеспечения таких полномочий зачастую не коррелируют друг с другом.

В области повышения качества финансового управления, несмотря на позитивные результаты исполнения консолидированных бюджетов в 2017 году, в ряде регионов сохраняется напряженная ситуация с финансовой дисциплиной, государственным долгом, дефицитом и ростом задолженности по бюджетным обязательствам.

Причиной роста государственного долга и просроченной кредиторской задолженности зачастую является ежегодное нереалистичное планирование доходов и расходов бюджетов бюджетной системы Российской Федерации, а также отсутствие грамотно выстроенных приоритетов в бюджетной политике.

Кроме того, на сегодняшний день отмечается недостаточная предсказуемость определения объемов межбюджетных трансфертов, планируемых к предоставлению из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации в плановый период, а также неравномерность доведения указанных трансфертов в течение финансового года.

В области организации местного самоуправления сохраняется значительная дифференциация бюджетной обеспеченности муниципальных образований.

Отмечается невысокая эффективность решения вопросов местного значения на территориях небольших муниципальных образований в связи с низким доходным потенциалом и обязательствами по решению стандартного набора вопросов местного значения независимо от объемов собственных ресурсов и размера территории муниципального образования, наличием условий, сдерживающих процесс преобразования (укрупнения) муниципальных образований, и отсутствием межмуниципальных связей.

Установлено неоднозначное правовое регулирование содержания вопросов местного значения, полномочий и прав органов местного самоуправления, снижающее эффективность бюджетных расходов.

Таким образом, необходимо принять меры для решения проблем, препятствующих развитию межбюджетных отношений.

В целях повышения эффективности системы разграничения полномочий планируется принятие следующих мер:

инвентаризация регулирующего воздействия актов, принятых на федеральном уровне, вплоть до отмены отдельных актов, устанавливающих излишнее регулирование;

уточнение разграничения полномочий между публично-правовыми образованиями (с соответствующими уточнениями их финансового обеспечения и разграничением доходов между бюджетами бюджетной системы Российской Федерации);

передача на федеральный уровень отдельных полномочий субъектов Российской Федерации, исполнение которых более эффективно на федеральном уровне.

Для совершенствования определения объемов средств, предоставляемых на реализацию полномочий субъектов Российской Федерации и муниципальных образований, планируется совершенствование методики определения расчетного объема расходных обязательств субъектов Российской Федерации и муниципальных образований на финансовое обеспечение реализации этих полномочий в целях учета особенностей их реализации в субъектах Российской Федерации.

Результаты инвентаризации расходных обязательств субъектов Российской Федерации и муниципальных образований на основе расчетных объемов могут быть использованы при предоставлении нецелевых межбюджетных трансфертов.

Кроме того, необходимо осуществлять мониторинг исполнения принятых субъектами Российской Федерации обязательств, установленных в соглашениях о предоставлении бюджетам субъектов Российской Федерации бюджетных кредитов, в рамках проведенной в 2017 году реструктуризации задолженности бюджетов субъектов Российской Федерации по бюджетным кредитам, предоставленным из федерального бюджета.

Также предполагается осуществление контроля за обеспечением проведения субъектами Российской Федерации взвешенной долговой политики, в том числе реализация мер, направленных на снижение долговой нагрузки бюджетов субъектов Российской Федерации, и реализация планов мероприятий по оздоровлению государственных финансов субъекта Российской Федерации.

Вместе с тем необходимо обеспечить дальнейший рост предсказуемости и прозрачности межбюджетных трансфертов, распределение межбюджетных трансфертов не только на очередной финансовый год, но и на плановый период, создать условия, обеспечивающие абсолютную прозрачность в отношениях между федеральным центром и регионами.

В рамках повышения уровня предсказуемости предоставления межбюджетных трансфертов из федерального бюджета и эффективности их использования при утверждении федерального закона о федеральном бюджете на очередной финансовый год и плановый период планируется обеспечить преимущественное распределение межбюджетных трансфертов федеральным законом о федеральном бюджете на очередной финансовый год и плановый период и доведение указанных средств до

субъектов Российской Федерации в начале финансового года, а также сокращение количества целевых межбюджетных трансфертов при одновременном повышении самостоятельности органов государственной власти субъектов Российской Федерации в выборе способов достижения поставленных целей при использовании целевых межбюджетных трансфертов.

В целях оптимизации количества субсидий (исходя из необходимости объединения предоставляемых на одинаковые или близкие цели межбюджетных трансфертов), создания дополнительных стимулов для их получения при одновременном повышении самостоятельности органов государственной власти субъектов Российской Федерации в выборе способов достижения поставленных целей следует продолжить работу по укрупнению субсидий.

В первоочередном порядке необходимо обеспечить стимулирование субъектов Российской Федерации и муниципальных образований к межрегиональной кооперации и интеграции (в том числе путем введения "горизонтальных" межбюджетных трансфертов).

Дальнейшему совершенствованию нормативной правовой базы в части предоставления иных межбюджетных трансфертов, имеющих целевое назначение, будут способствовать подготовленные изменения в бюджетное законодательство Российской Федерации, предусматривающие новый подход к оказанию финансовой поддержки субъектам Российской Федерации, в том числе для реализации региональных проектов, обеспечивающих достижение целей, показателей и результатов федеральных проектов, входящих в состав национальных проектов (программ), определенных Указом Президента Российской Федерации от 7 мая 2018 г. № 204 "О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года", такие, как предоставление иного межбюджетного трансферта (гранта), условиями получения которого является достижение результатов, определенных в соглашении о предоставлении трансферта.

В рамках реализации мер по созданию стимулирующих механизмов, направленных на предоставление грантовой поддержки органам государственной власти субъектов Российской Федерации, демонстрирующим высокую динамику наращивания собственного экономического потенциала, предлагается:

установление на уровне субъектов Российской Федерации ограниченного периода действия налоговых льгот с обязательной оценкой эффективности каждой налоговой льготы;

снижение регулирования налоговых доходов субъектов Российской Федерации;

стимулирование субъектов Российской Федерации, обеспечивающих прирост налогового потенциала, в том числе по налогу на прибыль организаций.

Для повышения эффективности решения вопросов местного значения на территориях небольших муниципальных образований предлагается введение вида муниципального образования "муниципальный округ", используемого для муниципальных образований, образуемых в сельской местности, аналогичных городским округам, а также упрощение возможности преобразования муниципальных образований посредством их объединения (укрупнения).

В целях снижения дифференциации бюджетной обеспеченности муниципальных образований необходимо при предоставлении дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности муниципальных образований обеспечить возможность снижения значений критериев выравнивания расчетной бюджетной обеспеченности (финансовых возможностей) муниципалитетов, возможность учета в составе доходного потенциала местных бюджетов при расчете размеров бюджетной обеспеченности и при предоставлении субсидий из местных бюджетов бюджетам субъектов Российской Федерации отдельных неналоговых поступлений в виде платы за негативное воздействие на окружающую среду, доходов, получаемых в виде арендной платы за земельные участки, и средств от продажи права на заключение договоров аренды земельных участков.

Для повышения эффективности бюджетных расходов следует разграничить полномочия органов местного самоуправления на обязательные к исполнению полномочия и добровольные полномочия, а также уточнить понятия "участие" и "организация", используемые при установлении полномочий в целях финансового обеспечения минимально необходимого гарантированного объема расходных обязательств, связанных с исполнением полномочий по решению вопросов местного значения.

XI. Совершенствование форм и методов государственного управления

Сложившаяся система государственного управления Российской Федерации характеризуется избыточностью и дублированием функций (полномочий) органов государственной власти, а также наличием тенденции к постоянному увеличению их количества.

Излишняя фрагментация функций (полномочий) органов государственной власти снижает гибкость системы государственного управления, приводит к затягиванию сроков принятия и реализации решений. При этом расходы федерального бюджета на содержание органов государственной власти постоянно увеличиваются.

При принятии руководством страны решений о сокращении предельной численности государственных гражданских служащих федеральных органов исполнительной власти наблюдается рост количества подведомственных им учреждений, создаваемых для реализации функций (полномочий) федеральных органов исполнительной власти, увеличение численности работников действующих учреждений, что приводит в целом к расширению государственного сектора.

Вместе с тем система государственного управления Российской Федерации обладает существенным потенциалом к оптимизации.

В целях оптимизации расходов федерального бюджета на содержание органов государственной власти и подведомственных им организаций, созданных в целях оказания услуг (выполнения работ) в интересах органов-учредителей, предлагается создать реестр функций (полномочий) федеральных органов исполнительной власти, определив его структуру и разработав порядок его формирования и ведения.

Ведение указанного реестра в электронном виде позволит на постоянной основе осуществлять мониторинг функций федеральных органов исполнительной власти и своевременно реагировать на увеличение количества функций, приводящее к их дублированию.

Значительные расходы федерального бюджета предусматриваются на содержание в структурах федеральных органов исполнительной власти и подведомственных им учреждений подразделений, занятых решением вопросов организационного, информационного, документационного, финансово-экономического, хозяйственного и иного обеспечения деятельности (отделы материально-технического снабжения, транспортные отделы, отделы закупок, отделы кадров, отделы начисления заработной платы, отделы бюджетного учета и отчетности, отделы по профилактике коррупционных и иных правонарушений, отделы по защите государственной тайны, организации мероприятий по мобилизационной подготовке и мобилизации, отделы по международному взаимодействию).

Однако действующее правовое регулирование устанавливает единые требования к порядку планирования и осуществления закупок товаров, работ, услуг, кадрового обеспечения, начисления и выплаты заработной

платы сотрудникам, ведения бюджетного учета и формирования бюджетной отчетности, взаимодействия с налоговыми и статистическими органами, органами управления государственными внебюджетными фондами, что приводит к высокой степени унификации (типизации) деятельности обеспечивающего характера у большинства государственных органов и учреждений.

В связи с этим одним из основных направлений оптимизации системы государственного управления является централизация (специализация) обеспечивающих функций федеральных органов исполнительной власти и подведомственных им учреждений.

Реестр функций (полномочий) федеральных органов исполнительной власти позволит сформировать закрытые перечни функций (полномочий) федеральных органов исполнительной власти, подлежащих централизации (специализации) или передаче на аутсорсинг.

Централизацию (специализацию) функций предполагается осуществлять путем их передачи специализированным учреждениям и (или) уполномоченным государственным органам.

В 2018 году Федеральное казначейство уже приступило к централизации функций по ведению бюджетного учета и формированию бюджетной отчетности Министерства науки и высшего образования Российской Федерации, Министерства просвещения Российской Федерации и Федеральной службы по аккредитации.

Подобная практика будет распространена на федеральные органы исполнительной власти, руководство деятельностью которых осуществляет Правительство Российской Федерации, и подведомственные им казенные учреждения путем передачи Федеральному казначейству функций по ведению бюджетного учета и формированию бюджетной отчетности указанных органов и учреждений.

Основными ожидаемыми результатами централизации указанных функций в Федеральном казначействе являются снижение рисков недостоверности учетных данных, повышение прозрачности и подотчетности, улучшение финансовой дисциплины, а также оптимизация численности федеральных служащих и расходов федерального бюджета.

Ключевым условием качественной и эффективной централизации обеспечивающих функций является комплексная автоматизация финансово-хозяйственной деятельности получателей бюджетных средств на базе современных информационных технологий.

ХII. Совершенствование механизмов управления федеральным имуществом

Российская Федерация является собственником большого количества объектов имущества - зданий, сооружений, земли, ресурсов недр, объектов интеллектуальной собственности, транспортных средств, ценных бумаг. Совокупная стоимость объектов федерального имущества составляет несколько десятков триллионов рублей. Часть указанных объектов имущества закреплена за соответствующими балансодержателями, а часть составляет государственную казну Российской Федерации.

В процессе финансово-хозяйственной деятельности Российской Федерации как публично-правового образования объекты имущества создаются (приобретаются, выбывают, передаются), что с учетом больших объемов проводимых операций требует развитых механизмов учета, управления и контроля.

В предыдущие годы проделана значительная нормативная, организационная и технологическая работа по совершенствованию механизмов управления федеральным имуществом. В то же время принятые меры пока не позволяют считать вопросы управления федеральным имуществом решенными.

Актуальность вопросов совершенствования механизмов управления федеральным имуществом подтверждается и результатами проверок, проводимых Счетной палатой Российской Федерации и Федеральным казначейством.

Так, например, отмечаются факты неполного отражения в бухгалтерском учете нефинансовых активов, составляющих имущество казны Российской Федерации и их расхождения с данными реестра федерального имущества, некорректность учета доходов от прибыли (дивидендов) государственных (муниципальных) унитарных предприятий, иных организаций с государственным участием в капитале, нарушения при распоряжении объектами, находящимися в федеральной собственности, и при предоставлении прав пользования ими иным юридическим лицам.

Обобщение сложившейся практики позволяет выявить следующие системные проблемы, оказывающие влияние на эффективность управления федеральным имуществом и требующих решения:

отсутствие исчерпывающего перечня имущества, составляющего государственную казну Российской Федерации, и порядка оценки ее объектов;

несоответствие практики учета имущества государственной казны Российской Федерации международным стандартам (в том числе в части лесных и водных ресурсов, ресурсов недр и земельных участков);

недостаточная координация данных реестрового учета имущества, осуществляемого уполномоченными федеральными органами, и данных бухгалтерского учета, осуществляемого балансодержателями указанного имущества;

отсутствие унифицированных подходов к оценке потребности в имуществе при выполнении федеральными государственными органами и федеральными государственными учреждениями своих функций и полномочий;

отсутствие унифицированных показателей определения эффективности управления имуществом;

низкий уровень интеграции планирования и исполнения федерального бюджета с процедурами управления федеральным имуществом;

несовершенство механизмов финансового обеспечения функций по содержанию имущества казны Российской Федерации;

недостаточность контроля за распоряжением и использованием федерального имущества.

Таким образом, дальнейшее развитие механизмов управления федеральным имуществом должно исходить из следующих принципов:

полнота признания, оценки и учета имущества;

соответствие состава имущества функциям и полномочиям государства;

открытость информации об объектах имущества, а также сделок с ними;

подконтрольность процедур распоряжения имуществом и его использования.

Для реализации указанных принципов представляется целесообразной реализация в 2019 - 2022 годах следующих мероприятий:

обеспечение отражения в бюджетном учете и раскрытия в бюджетной отчетности уполномоченных федеральных органов информации о состоянии активов государственной казны Российской Федерации в соответствии с международными стандартами и практиками;

разработка и внедрение унифицированных подходов к оценке потребности в имуществе при выполнении федеральными государственными органами и федеральными государственными

учреждениями своих функций и полномочий, а также показателей определения эффективности управления имуществом;

проработка вопроса об использовании единого портала в целях обеспечения открытости и доступности информации об имуществе Российской Федерации, его правообладателях и осуществляемых с ним операциях;

включение в состав мероприятий финансово-бюджетного контроля мероприятия по контролю за распоряжением федеральным имуществом и его использованием;

введение унифицированных требований к отчетности по распоряжению государственным (муниципальным) имуществом перед заинтересованными органами власти;

обеспечение соответствия реестровой формы учета всех видов федерального имущества и бухгалтерского учета указанного имущества в том числе путем интеграции государственной интегрированной информационной системы управления общественными финансами "Электронный бюджет" с государственными информационными системами, содержащими соответствующие реестровые записи.
