



СЧЕТНАЯ ПАЛАТА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

«10» сентября 2014г.

№ ОМ- 168/05-01

ОТЧЕТ

О РЕЗУЛЬТАТАХ КОНТРОЛЬНОГО МЕРОПРИЯТИЯ

«Анализ планирования и реализации мероприятий государственной программы Российской Федерации «Управление государственными финансами и регулирование финансовых рынков», включая оценку сбалансированности целей, задач, индикаторов, мероприятий и финансовых ресурсов, а также ее соответствия долгосрочным целям социально-экономического развития Российской Федерации с подготовкой проекта доклада Президенту Российской Федерации»

(утвержден Коллегией Счетной палаты Российской Федерации
(протокол от 22 августа 2014 г. № 41К (987))

1. Основание для проведения контрольного мероприятия: План работы Счетной палаты Российской Федерации на 2014 год (пункт 2.7.2.7), постановление Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации от 25 октября 2013 г. № 3104-6 ГД, п. 14.

2. Предмет контрольного мероприятия: деятельность ответственного исполнителя, соисполнителя и участников государственной программы Российской Федерации «Управление государственными финансами и регулирование финансовых рынков» по планированию и реализации мероприятий государственной программы.

3. Объекты контрольного мероприятия: Министерство финансов Российской Федерации (г. Москва), Федеральное казначейство (г. Москва), Федеральная налоговая служба (г. Москва) (по запросу), Федеральная служба финансово-бюджетного надзора (г. Москва), Федеральная служба по регулированию алкогольного рынка (г. Москва), Центральный банк Российской Федерации (г. Москва) (по запросу).

4. Срок проведения контрольного мероприятия - с 30 мая по 22 августа 2014 года.

5. Цели контрольного мероприятия:

5.1. Оценить процесс планирования мероприятий государственной программы Российской Федерации «Управление государственными финансами и регулирование финансовых рынков», в том числе сбалансированность целей,

задач, индикаторов, мероприятий и финансовых ресурсов с учетом соответствия долгосрочным целям социально-экономического развития Российской Федерации.

5.2. Оценить результаты использования средств федерального бюджета, направленных в 2013 году и истекшем периоде 2014 года (оперативные данные) на реализацию мероприятий государственной программы Российской Федерации «Управление государственными финансами и регулирование финансовых рынков».

6. Проверяемый период деятельности: 2013 год - истекший период 2014 года.

7. По результатам контрольного мероприятия установлено следующее.

7.1. (Цель 1) Оценить процесс планирования мероприятий государственной программы Российской Федерации «Управление государственными финансами и регулирование финансовых рынков», в том числе сбалансированность целей, задач, индикаторов, мероприятий и финансовых ресурсов с учетом соответствия долгосрочным целям социально-экономического развития Российской Федерации.

1. Анализ и оценка сбалансированности целей и задач, предусмотренных Государственной программой, и их соответствия долгосрочным целям социально-экономического развития Российской Федерации

Государственная программа Российской Федерации «Управление государственными финансами и регулирование финансовых рынков» (далее – Госпрограмма) была разработана в соответствии с Порядком разработки, реализации и оценки эффективности государственных программ Российской Федерации, утвержденным постановлением Правительства Российской Федерации от 2 августа 2010 г. № 588 (далее – Порядок) и Методическими указаниями по разработке и реализации государственных программ Российской Федерации, утвержденными приказом Минэкономразвития России от 20 ноября 2013 г. № 690 «Об утверждении Методических указаний по разработке и реализации государственных программ Российской Федерации» (далее – Методические указания) и утверждена постановлением Правительства Российской Федерации от 15 апреля 2014 г. № 320 (далее - постановление № 320).

Ответственным исполнителем Госпрограммы является Министерство финансов Российской Федерации, соисполнителем - Федеральная служба по регулированию алкогольного рынка, участниками - Федеральное казначейство, Федеральная налоговая служба, Федеральная служба финансово-бюджетного надзора.

В рамках Госпрограммы не предусмотрены реализация ведомственных и федеральных целевых программ.

Госпрограмма носит постоянный характер, сроки ее реализации: 1 января 2013 г. – 31 декабря 2020 г. без выделения отдельных этапов.

В истекшем периоде изменения в Госпрограмму не вносились.

Необходимо отметить, что действующая редакция Госпрограммы была существенно переработана по сравнению с ранее утвержденной распоряжением Правительства Российской Федерации от 4 марта 2013 г. № 293-р (далее - распоряжение № 293-р) Государственной программы «Управление государственными финансами», в частности:

- Госпрограмма дополнена новой целью «Повышение эффективности функционирования финансового рынка (в том числе фондового рынка, банковской и страховой сферы, системы формирования и инвестирования пенсионных накоплений, создание международного финансового центра) в целях роста конкурентоспособности национальной экономики» и подпрограммой 7 «Эффективное функционирование финансовых рынков, банковской, страховой деятельности, схем инвестирования и защиты пенсионных накоплений», которые появились в связи с объединением Государственных программ Российской Федерации «Управление государственными финансами» и «Развитие финансовых и страховых рынков, создание международного финансового центра»;

- в составе Госпрограммы образована *новая подпрограмма 3* «Обеспечение открытости и прозрачности управления общественными финансами»;

- подпрограммы Госпрограммы дополнены мероприятиями, реализуемыми в рамках Программы повышения эффективности управления общественными (государственными и муниципальными) финансами на период до 2018 года, утвержденной распоряжением Правительства Российской Федерации от 30.12.2013 № 2593-р;

- в связи с увеличением количества подпрограмм Госпрограммы и основных мероприятий состав показателей (индикаторов) увеличен с 47 до 58 показателей.

Проект постановления Правительства Российской Федерации «Об утверждении государственной программы Российской Федерации «Управление государственными финансами и регулирование финансовых рынков» поступил в Счетную палату Российской Федерации 15 апреля 2014 года (письмо от 9 апреля 2014 г. № 09-04-09/16359), то есть в день его утверждения. При этом в соответствии со статьями 13 и 24 Федерального закона от 5 апреля 2013 г. № 41-ФЗ «О Счетной палате Российской Федерации» заключение на проект Госпрограммы подготовлено и направлено Счетной палатой Российской Федерации в Правительство Российской Федерации 30 апреля 2014 г. № 01-1116/05-01. В связи с этим замечания Счетной палаты Российской Федерации при утверждении Госпрограммы не были учтены.

Целями Госпрограммы являются:

1. *Обеспечение долгосрочной сбалансированности и устойчивости бюджетной системы, повышение качества управления государственными финансами (далее – Цель 1).*

2. *Повышение эффективности функционирования финансового рынка (в*

т.ч. фондового рынка, банковской и страховой сферы, системы формирования и инвестирования пенсионных накоплений, создание международного финансового центра) в целях роста конкурентоспособности национальной экономики (далее – Цель 2).

Для достижения указанных целей Госпрограмма предусматривает решение 13 задач посредством реализации 11 подпрограмм, информация о которых приведена в следующей таблице.

Задачи Госпрограммы	Подпрограмма, посредством которой достигается решение задачи Госпрограммы
<i>Цель 1. Обеспечение долгосрочной сбалансированности и устойчивости бюджетной системы, повышение качества управления государственными финансами</i>	
Задача № 1 «Координация стратегического и бюджетного планирования, создания инструментов долгосрочного финансового планирования, обоснования, законодательного закрепления и соблюдения бюджетных (фискальных) правил, регулирующих использование нефтегазовых доходов и определяющих ограничения дефицита федерального бюджета, выявления и минимизации рисков, поддержания достаточного объема финансовых резервов (Резервного фонда и Фонда национального благосостояния)»	Подпрограмма № 1 «Обеспечение сбалансированности федерального бюджета и повышение эффективности бюджетных расходов»
Задача № 2 «Нормативно-методическое обеспечение бюджетного процесса в Российской Федерации, организация планирования и исполнения федерального бюджета, кассового обслуживания исполнения бюджетов бюджетной системы Российской Федерации, ведения бюджетного учета и формирования бюджетной отчетности»	Подпрограмма № 2 «Нормативно-методическое обеспечение и организация бюджетного процесса»
Задача № 3 «Повышение открытости и прозрачности управления общественными финансами, обеспечение взаимодействия с институтами гражданского общества в рамках проводимой Минфином России государственной политики»	Подпрограмма № 3 «Обеспечение открытости и прозрачности управления общественными финансами»
Задача № 4 «Обеспечение своевременного контроля и надзора в финансово-бюджетной сфере», Задача № 5 «Организация и осуществление контроля над соблюдением валютного законодательства Российской Федерации и актов органов валютного регулирования» и Задача № 6 «Организация и осуществление внешнего контроля качества работы аудиторских организаций, проводящих обязательный аудит бухгалтерской (финансовой) отчетности организаций, определенных Федеральным законом от 30 декабря 2008 г. № 307-ФЗ «Об аудиторской деятельности»	Подпрограмма № 4 «Организация и осуществление контроля и надзора в финансово-бюджетной сфере»
Задача № 7 «Обеспечение функционирования налоговой системы Российской Федерации с поддержанием оптимального уровня налоговой нагрузки, структуры налогообложения и эффективного налогового администрирования»	Подпрограмма № 5 «Обеспечение функционирования и развитие налоговой системы Российской Федерации»
Задача № 8 «Повышение эффективности управления государственным долгом и государственными финансовыми активами Российской Федерации»	Подпрограмма № 6 «Управление государственным долгом и государственными финансовыми активами Российской Федерации»
Задача № 10 «Развитие взаимоотношений Российской Федерации с международными экономическими (по вопросам, отнесенным к компетенции Минфина России) и финансовыми организациями»	Подпрограмма № 8 «Развитие международного финансово-экономического сотрудничества Российской Федерации»
Задача № 11 «Формирование единого информационного пространства, применение информационных и телекоммуникационных технологий в сфере управления	Подпрограмма № 9 «Создание и развитие государственной интегрированной информационной системы управления

Задачи Госпрограммы	Подпрограмма, посредством которой достигается решение задачи Госпрограммы
общественными финансами для повышения качества финансового менеджмента организаций сектора государственного управления и создания условий для эффективного использования бюджетных средств и активов публично-правовых образований»	общественными финансами «Электронный бюджет»
Задача № 12 «Повышение эффективности государственного регулирования отрасли драгоценных металлов и драгоценных камней»	Подпрограмма № 10 «Государственное регулирование отрасли драгоценных металлов и драгоценных камней и организация формирования и использования Государственного фонда драгоценных металлов и драгоценных камней Российской Федерации»
Задача № 13 «Повышение эффективности государственного регулирования алкогольного рынка»	Подпрограмма № 11 «Государственное регулирование в сфере производства и оборота этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции»
<i>Цель 2. Повышение эффективности функционирования финансового рынка (в т.ч. фондового рынка, банковской и страховой сферы, системы формирования и инвестирования пенсионных накоплений, создание международного финансового центра), в целях роста конкурентоспособности национальной экономики</i>	
Задача № 9 «Совершенствование законодательства Российской Федерации в сфере регулирования финансового рынка»	Подпрограмма № 7 «Эффективное функционирование финансовых рынков, банковской, страховой деятельности, схем инвестирования и защиты пенсионных накоплений»

Таким образом, Госпрограмма в основном сбалансирована по целям и задачам, направленным на обеспечение долгосрочной сбалансированности и устойчивости бюджетной системы Российской Федерации и учитывает основные положения, закрепленные в стратегических документах: в Концепции долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года, утвержденной распоряжением Правительства Российской Федерации от 17 ноября 2008 г. № 1662-р (далее – Концепция 2020), Основных направлениях деятельности Правительства Российской Федерации на период до 2018 года» (утв. Президентом Правительства Российской Федерации 31 января 2013 г.), Бюджетном послании Президента Российской Федерации Федеральному Собранию от 13 июня 2013 г. «О бюджетной политике в 2014 - 2016 годах», Программе повышения эффективности управления общественными (государственными и муниципальными) финансами на период до 2018 года, утвержденной распоряжением Правительства Российской Федерации от 30 декабря 2013 г. № 2593-р, которыми предусмотрены: направления по повышению эффективности бюджетных расходов и системы бюджетирования; развитие системы стратегического и бюджетного планирования, деофшоризация экономики, развитие налоговой системы и повышение ее конкурентоспособности; повышению эффективности государственного регулирования алкогольного рынка; обеспечение долгосрочной сбалансированности и устойчивости федерального бюджета.

В ходе анализа сбалансированности целей и задач подпрограмм Госпрограммы установлено следующее.

Решение задачи 9 «Совершенствование законодательства Российской Федерации в сфере регулирования финансового рынка»

Федерации в сфере регулирования финансового рынка» Госпрограммы, реализуемой посредством подпрограммы 7 «Эффективное функционирование финансовых рынков, банковской, страховой деятельности, схем инвестирования и защиты пенсионных накоплений», не является достаточным для достижения цели 2 Госпрограммы «Повышение эффективности функционирования финансового рынка (в том числе фондового рынка, банковской и страховой сферы, системы формирования и инвестирования пенсионных накоплений, создание международного финансового центра) в целях роста конкурентоспособности национальной экономики)».

Необходимо отметить, что единственным исполнителем данной подпрограммы является Минфин России, соисполнителей и участников не имеется.

В соответствии с Федеральным законом от 23 июля 2013 г. № 251-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с передачей Центральному Банку Российской Федерации полномочий по регулированию, контролю и надзору в сфере финансовых рынков» полномочия по регулированию, контролю и надзору в сфере финансовых рынков были переданы Банку России.

Распоряжением Правительства Российской Федерации от 29 декабря 2008 г. № 2043-р утверждена Стратегия развития финансового рынка Российской Федерации на период до 2020 года, целью которой является формирование конкурентоспособного самостоятельного финансового центра, и распоряжением Правительства Российской Федерации от 22 июля 2013 г. № 1293-р - Стратегия развития страховой деятельности в Российской Федерации до 2020 года, основной целью которой является комплексное содействие развитию страховой отрасли в частности превращение ее в стратегически значимый сектор экономики России. Реализация указанных стратегий в соответствии с законодательством Российской Федерации отнесена к полномочиям Банка России, Минфина России и Минэкономразвития России и других заинтересованных федеральных органов исполнительной власти.

Вместе с тем в соответствии с требованиями пункта 5 Порядка Банк России не может быть отнесен к соисполнителям или участникам государственных программ, поскольку не является федеральным органом исполнительной власти, главным распорядителем средств федерального бюджета или государственным заказчиком федеральных целевых программ.

Данное обстоятельство вносит дополнительные риски недостижения ожидаемых результатов реализации подпрограммы 7 «Эффективное функционирование финансовых рынков, банковской, страховой деятельности, схем инвестирования и защиты пенсионных накоплений».

При наличии четко сформулированных приоритетов и направлений государственной политики Российской Федерации в Госпрограмме сбалансированность между целью и задачами подпрограммы 4 «Организация и осуществление контроля и надзора в финансово-бюджетной сфере» отсутствует. Формулировка и содержание цели

«Обеспечение контроля и надзора за соблюдением бюджетного законодательства, валютного законодательства, внешнего контроля качества работы аудиторских организаций, определенных Федеральным законом «Об аудиторской деятельности» подпрограммы 4 **не в полной мере отражает положения стратегических документов** социально-экономического развития Российской Федерации (Послание Президента Российской Федерации Федеральному Собранию от 12 декабря 2012 года; разделы II, III (пункты 3 и 4) Основных направлений деятельности Правительства Российской Федерации на период до 2018 года) в части развития системы государственного и муниципального контроля, реализации современных принципов работы контрольных органов и формирования эффективной системы противодействия коррупции, в том числе за счет совершенствования контрольно-надзорных функций, установление контрольно-надзорных механизмов в сфере жилищно-коммунального хозяйства.

При анализе задач подпрограммы 4 «Организация и осуществление контроля и надзора в финансово-бюджетной сфере» установлено, что **механизмы реализации задачи 5 «Организация и осуществление контроля за использованием средств Фонда содействия реформированию жилищно-коммунального хозяйства и средств регионального оператора в целях обеспечения проведения капитального ремонта имущества в многоквартирных домах» требуют более четкого согласования с ее целью «Обеспечение контроля и надзора за соблюдением бюджетного законодательства, валютного законодательства, внешнего контроля качества работы аудиторских организаций, определенных Федеральным законом «Об аудиторской деятельности».**

Кроме того, **цель подпрограммы 4 «Организация и осуществление контроля и надзора в финансово-бюджетной сфере» не в полной мере учитывает деятельность федерального органа исполнительной власти, осуществляющего функции по контролю и надзору в финансово-бюджетной сфере в части ожидаемого конечного результата реализации подпрограммы по контролю за использованием средств, получаемых в качестве государственной поддержки капитального ремонта, а также средств, полученных от собственников помещений в многоквартирных домах.**

В то же время согласно статье 186 Жилищного кодекса Российской Федерации и в соответствии с частью 1.2 статьи 20 Федерального закона от 21 июля 2007 г. № 185-ФЗ «О Фонде содействия реформированию жилищно-коммунального хозяйства» (с изменениями) контроль за использованием региональным оператором средств, полученных в качестве государственной поддержки, муниципальной поддержки капитального ремонта, а также средств, полученных от собственников помещений в многоквартирных домах, формирующих фонды капитального ремонта на счетах регионального оператора, а также проверку использования средств Фонда содействия реформированию жилищно-коммунального хозяйства в части средств,

направленных на предоставление финансовой поддержки за счет средств Фонда и предусмотренных на доленое финансирование проведения капитального ремонта многоквартирных домов, переселения граждан из аварийного жилищного фонда, модернизации системы коммунальной инфраструктуры осуществляет федеральный орган исполнительной власти, осуществляющий функции по контролю и надзору в финансово-бюджетной сфере (Росфиннадзор).

По результатам анализа установлено, что состав целевых показателей Госпрограммы **недостаточен для отражения достижения ее цели, а также решения ее основных задач.**

В Госпрограмме не установлены показатели (индикаторы), характеризующие степень достижения цели Госпрограммы «Повышение эффективности функционирования финансового рынка (в т.ч. фондового рынка, банковской и страховой сферы, системы формирования и инвестирования пенсионных накоплений, создание международного финансового центра) в целях роста конкурентоспособности национальной экономики».

Отсутствуют показатели, характеризующие ход решения 5 из 13 задач Госпрограммы:

- «Организация и осуществление контроля над соблюдением валютного законодательства Российской Федерации и актов органов валютного регулирования»;

- «Организация и осуществление внешнего контроля качества работы аудиторских организаций, проводящих обязательный аудит бухгалтерской (финансовой) отчетности организаций, определенных Федеральным законом от 30 декабря 2008 г. № 307-ФЗ «Об аудиторской деятельности»;

- «Развитие взаимоотношений Российской Федерации с международными экономическими (по вопросам, отнесенным к компетенции Минфина России) и финансовыми организациями;

- «Повышение эффективности государственного регулирования отрасли драгоценных металлов и драгоценных камней»;

- «Повышение эффективности государственного регулирования алкогольного рынка».

Четыре показателя (из 5) подпрограммы 1 «Обеспечение сбалансированности федерального бюджета и повышение эффективности бюджетных расходов» не имеют количественного значения, в том числе:

- «Наличие долгосрочной бюджетной стратегии Российской Федерации»;

- «Наличие базовых (отраслевых) перечней государственных и муниципальных услуг и работ»;

- «Наличие ведомственных перечней государственных услуг и работ, оказываемых и выполняемых федеральными государственными учреждениями, сформированных на основании сводного перечня государственных и муниципальных услуг и работ»;

- «Наличие общих требований к определению нормативных затрат на

оказание государственных и муниципальных услуг и работ в соответствующих сферах».

Содержательная суть указанных показателей сводится к подготовке нормативных правовых актов и оценивается «да» или «нет».

Ряд мероприятий подпрограмм Госпрограммы не обеспечены целевыми показателями (индикаторами), что затрудняет в целом оценку достижения их целей.

Так, отсутствуют показатели, непосредственно отражающие ожидаемые результаты реализации основного мероприятия 6.4 «Оказание государственной гарантийной поддержки национальной промышленности, реализации инвестиционных проектов (в том числе региональных), экспорта, развития малого и среднего предпринимательства, выполнения гособоронзаказа» подпрограммы 6 «Управление государственным долгом и государственными финансовыми активами Российской Федерации».

Также отсутствует показатель, непосредственно отражающий ожидаемые результаты реализации основного мероприятия 6.9 «Обеспечение защиты интересов Российской Федерации в международных судебных и иных юридических спорах, касающихся финансовых претензий к Российской Федерации» подпрограммы 6 «Управление государственным долгом и государственными финансовыми активами Российской Федерации».

Административная функция реализации подпрограммы 10 «Государственное регулирование отрасли драгоценных металлов и драгоценных камней и организация формирования и использования Государственного фонда драгоценных металлов и драгоценных камней Российской Федерации» направлена на организацию формирования и использования ценностей Госфонда России. При этом соответствующий показатель, характеризующий степень реализации организации формирования и использования ценностей Госфонда России подпрограммой не установлен и практические пути достижения результатов не связаны непосредственно с Госфондом России, так как имеющиеся целевые показатели (сокращение сроков проведения государственного контроля за качеством сортировки и оценки драгоценных камней и опробирования и клеймения изделий из драгоценных металлов) подпрограммы характеризуют данную сферу частично и не оказывают прямого влияния на организацию формирования и использования ценностей Госфонда России.

Основное мероприятие 6.10 «Обеспечение реализации соглашений Российской Федерации с правительствами иностранных государств - заемщиками» **необоснованно увязано с показателями (индикаторами):** 6.1 «Доля расходов на обслуживание государственного долга Российской Федерации в общем объеме расходов федерального бюджета», 6.2 «Отношение годовой суммы платежей на погашение и обслуживание государственного долга Российской Федерации к доходам федерального бюджета», 6.3 «Отношение государственного долга Российской Федерации к доходам федерального бюджета». По своей сути, показатели 6.1 – 6.3 характеризуют

платежеспособность и оценивают результаты государственного управления внешними и внутренними долговыми обязательствами Российской Федерации, в то время, как мероприятие 6.10 направлено на реализацию международных договоров с государствами-заемщиками, в том числе по урегулированию задолженности перед Российской Федерацией, и не может оказывать влияние на степень достижения данных показателей.

Кроме того, в ходе анализа установлено, что единственный показатель 6.4 «Разница между фактической доходностью размещения средств Фонда национального благосостояния и доходностью эталонного инвестиционного портфеля долговых обязательств иностранных государств со сроком до погашения от 1 года до 3 лет (США – 45 %, Германия – 25 %, Франция – 20 %, Великобритания – 10 %)» недостаточен для оценки реализации основного мероприятия 6.11 «Управление средствами суверенных фондов». Иные показатели управления средствами Резервного фонда и Фонда национального благосостояния, отражающие состояние (изменение состояния) суверенных фондов в подпрограмме 6 «Управление государственным долгом и государственными финансовыми активами Российской Федерации» не предусмотрены.

Анализ показателей (индикаторов) подпрограммы 5 «Обеспечение функционирования и развития налоговой системы Российской Федерации» показал, что один из ключевых показателей указанной подпрограммы «Собираемость налогов и сборов, %» имеет незначительную динамику роста, а также недостаточно напряженные плановые значения (97,3% в 2014 году, 97,5% в 2015 и 2016 годах). Кроме того, в период с 2017 по 2020 год значения показателя зафиксированы на одном уровне (97,55 %). При этом фактические значения указанного показателя за 2012, 2013 годы, рассчитанные согласно Методике расчета показателя (индикатора) государственной программы, составили 97,62 % и 99,05 % соответственно.

Также следует отметить, что показатель «Доля налогоплательщиков, имеющих возможность доступа по каналам связи и через сеть Интернет к персонифицированной информации о состоянии расчета с бюджетом, %» имеет недостаточно напряженные плановые значения (от 60,0% в 2014 году, до 80,0% в 2020 году) и не учитывает динамику развития Интернет-технологий, объем бюджетных ассигнований, направленных на сопровождение и развитие информационно-коммуникационных технологий, реализацию мероприятий ФНС России по развитию и внедрению программного обеспечения, автоматизацию процессов налогового администрирования. При этом фактическое значение указанного показателя за 2013 год составило 67,5 % при плановом показателе в 58 %.

По результатам анализа отмечается, что запланированное значение показателя «Доля налогоплательщиков, удовлетворительно оценивающих качество работы налоговых органов, %» также имеет незначительную динамику роста (от 75,8 % в 2014 году, до 76,0 % в 2016 году при достигнутом в 2013 году показателе в размере 76,6%), в период с 2017 по 2020 годы значение

показателя зафиксировано на одном уровне (76,1%)

В соответствии с требованиями Указа Президента Российской Федерации от 7 мая 2012 г. № 601 «Об основных направлениях совершенствования системы государственного управления» уровень удовлетворенности граждан Российской Федерации качеством предоставления государственных и муниципальных услуг к 2018 году должен составить не менее 90 %.

Показатели (индикаторы) подпрограммы 11 «Государственное регулирование в сфере производства и оборота этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции» характеризуют решение поставленных задач и отражают эффективность государственного регулирования алкогольного рынка, но не учитывают конечные общественно значимые результаты такого воздействия: снижение доли нелегально произведенной продукции, сокращение потребления алкогольной продукции, снижение уровня потребления крепких напитков, и на основании этого снижение уровня смертности, связанной с отравлением алкогольной продукцией.

Также следует отметить, что в системе показателей (индикаторов) подпрограммы 7 «Эффективное функционирование финансовых рынков, банковской, страховой деятельности, схем инвестирования и защиты пенсионных накоплений» не учтены целевые ориентиры достижения цели развития финансовых рынков и банковской системы в среднесрочной и долгосрочной перспективе, определенные Концепцией 2020 в том числе:

повышение уровня банковского кредитования экономики с 40 % ВВП в 2007 году до 70 - 75 % ВВП в 2015 году и 80 - 85 % ВВП в 2020 году;

повышение вклада банковского сектора в финансирование инвестиций в основной капитал с 9,4 % в 2007 году до 20 - 25 % в 2020 году;

повышение относительного уровня капитализации российских компаний до 150 - 200 % ВВП к 2020 году;

повышение отношения стоимости российских корпоративных облигаций в обращении к ВВП с 3,8 % в 2007 году до 22 - 25 % в 2020 году;

повышение отношения собранных страховых премий к ВВП с 2,4 % в 2007 году до 7 - 9 % в 2020 году.

В качестве ожидаемых результатов реализации подпрограммы 7 указано следующее: повышение доступности и качества финансовых услуг для населения; вхождение к 2020 году в 10 крупнейших международных финансовых центров (по рейтингам международных финансовых центров Global Financial Centers Index и Xinhua-Dow Jones International Financial Centers Development Index).

При этом в подпрограмме 7 «Эффективное функционирование финансовых рынков, банковской, страховой деятельности, схем инвестирования и защиты пенсионных накоплений» используется единственный показатель (индикатор) «Уровень конкурентоспособности в рейтингах международных финансовых центров (Global Financial Centers Index и Xinhua-Dow Jones International Financial Centers Development Index)», что не соответствует принципу установления в государственных программах

измеримых результатов их реализации (пункт 5 Методических указаний).

Ожидаемые непосредственные результаты по данному показателю по большей части не позволят оценить объем и качество реализации основных мероприятий (кроме создания международного финансового центра) указанной подпрограммы, таких как регулирование банковской деятельности, страховой деятельности, пенсионных накоплений, совершенствование валютного законодательства, защита прав инвесторов и потребителей финансовых услуг и др.

Анализ ресурсного обеспечения Госпрограммы показал, что Госпрограмма полностью финансируется за счет средств федерального бюджета.

Согласно паспорту Госпрограммы объем бюджетных ассигнований федерального бюджета на ее реализацию за 2013 - 2020 годы составит 7 514,09 млрд. рублей, что на 490,29 млрд. рублей меньше, чем было предусмотрено Госпрограммой в предыдущей редакции (8 004,37 млрд. рублей).

Бюджетные ассигнования федерального бюджета на 2013 – 2020 годы, предусмотренные на реализацию Госпрограммы, представлены в таблице.

(млрд. рублей)

Наименование подпрограммы	2013 год	2014 год	2015 год	2016 год	2017 год	2018 год	2019 год	2020 год	Итого
№ 1 «Обеспечение сбалансированности федерального бюджета и повышение эффективности бюджетных расходов»	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
№ 2 «Нормативно-методическое обеспечение и организация бюджетного процесса»	96,08	70,31	69,17	71,26	80,07	88,81	91,95	98,38	666,02
№ 3 «Обеспечение открытости и прозрачности управления общественными финансами»	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
№ 4 «Организация и осуществление контроля и надзора в финансово-бюджетной сфере»	3,19	3,02	3,03	3,01	2,77	2,91	3,03	3,16	24,12
№ 5 «Обеспечение функционирования и развитие налоговой системы Российской Федерации»	113,05	118,81	118,37	117,26	114,20	121,43	126,75	132,26	962,14
№ 6 «Управление государственным долгом и государственным финансовыми активами Российской Федерации»	387,56	475,68	534,61	599,01	669,91	787,94	886,05	1 003,03	5 343,79
№ 7 «Эффективное функционирование финансовых рынков, банковской, страховой деятельности, схем инвестирования и защиты пенсионных накоплений»	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
№ 8 «Развитие международного финансово-экономического сотрудничества Российской Федерации»	53,73	54,70	58,39	41,39	60,61	64,99	67,02	67,75	468,58
№ 9 «Создание и развитие государственной интегрированной информационной системы управления общественными финансами «Электронный бюджет»	2,20	1,83	1,70	1,70	1,66	1,84	1,91	2,00	14,85
№ 10 «Государственное регулирование отрасли драгоценных металлов и драгоценных камней и организация формирования и использования Государственного фонда драгоценных металлов и	3,20	3,54	3,22	3,22	2,77	2,92	3,03	3,15	25,05

Наименование подпрограммы	2013 год	2014 год	2015 год	2016 год	2017 год	2018 год	2019 год	2020 год	Итого
драгоценных камней Российской Федерации»									
№ 11 «Государственное регулирование в сфере производства и оборота этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции»	1,26	1,30	1,14	1,14	1,08	1,15	1,20	1,25	9,54
Всего	660,27	729,18	789,64	838,01	933,05	1 071,99	1 180,96	1 310,99	7 514,09

Наибольший объем бюджетных ассигнований (в основном, расходы на обслуживание государственного долга и оказание гарантийной поддержки национальной промышленности), предусмотрен на реализацию подпрограммы «Управление государственным долгом и государственными финансовыми активами Российской Федерации» - 5 343,79 млрд. рублей (71,1 %), подпрограмму 5 «Обеспечение функционирования и развитие налоговой системы Российской Федерации» (расходы на выполнение функций Федеральной налоговой службы) - 962,14 млрд. рублей (12,8 %) и на подпрограмму 2 «Нормативно-методическое обеспечение и организация бюджетного процесса» (расходы на выполнение функций Федерального казначейства и расходы резервных фондов Президента Российской Федерации и Правительства Российской Федерации) - 666,02 млрд. рублей (8,9%).

Наименьший объем бюджетных ассигнований (расходы на выполнение функций Росалкогольрегулирования) предусмотрен на подпрограмму № 11 «Государственное регулирование в сфере производства и оборота этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции» - 9,54 млрд. рублей (0,12 %).

При этом бюджетные ассигнования на финансирование подпрограммы 1 «Обеспечение сбалансированности федерального бюджета и повышение эффективности бюджетных расходов», подпрограммы 3 «Обеспечение открытости и прозрачности управления общественными финансами» и подпрограммы 7 «Эффективное функционирование финансовых рынков, банковской, страховой деятельности, схем инвестирования и защиты пенсионных накоплений» Госпрограммой не предусматриваются. Реализацию указанных подпрограмм осуществляет Минфин России, расходы на выполнение функций которого отражаются в расходах федерального бюджета по содержанию центрального аппарата Минфина России по непрограммной части.

Ресурсное обеспечение реализации подпрограммы 10 «Государственное регулирование отрасли драгоценных металлов и драгоценных камней и организация формирования и использования Государственного фонда драгоценных металлов и драгоценных камней Российской Федерации» по годам ее реализации с 2013 года по 2020 год представлено в Госпрограмме в части, касающейся обеспечения деятельности (сметы) ФКУ «Гохран России» совместно с ФКУ «Пробирная палата» за счет средств федерального бюджета (25,05 млрд. рублей) и не учитывает расходы федерального бюджета на формирование и использование Госфонда России.

Отсутствие бюджетных ассигнований на формирование Госфонда России в ресурсном обеспечении реализации подпрограммы **не позволяет оценить степень реализации** основного мероприятия 10.2 «Организация формирования Государственного фонда драгоценных металлов и драгоценных камней Российской Федерации и обеспечение опробирования, анализа и клеймения государственным пробирным клеймом» и определить ожидаемый результат реализации указанной подпрограммы: «Оптимизация формирования Государственного фонда драгоценных металлов и драгоценных камней Российской Федерации».

Также установлено, что начиная с 2015 года, **запланировано уменьшение бюджетных ассигнований** по подпрограмме 11 «Государственное регулирование в сфере производства и оборота этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции» с 1,3 млрд. рублей в 2014 году до 1,14 млрд. рублей в 2015 и 2016 годах и до 1,08 млрд. рублей в 2017 году, или на 16,9 % меньше по сравнению с 2014 годом.

При этом перечень мероприятий подпрограммы 11 остается в том же составе: совершенствование нормативной правовой базы в сфере производства и оборота этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции; обеспечение реализации подпрограммы; совершенствование государственного контроля и надзора за производством, оборотом, качеством и безопасностью этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции, что ставит под вопрос реалистичность их выполнения.

2. Анализ и оценка соблюдения ответственным исполнителем (соисполнителем, участниками) Государственной программы требований нормативных правовых актов и методических указаний, устанавливающих порядок разработки, реализации и оценки эффективности государственных программ Российской Федерации

Основные требования, определяющие порядок разработки, реализации и оценки эффективности государственных программ Российской Федерации, установлены Порядком разработки, реализации и оценки эффективности государственных программ Российской Федерации, утвержденным постановлением Правительства Российской Федерации от 2 августа 2010 г. № 588 (далее – Порядок) и Методическими указаниями по разработке и реализации государственных программ Российской Федерации, утвержденными приказом Минэкономразвития России от 20 ноября 2013 г. № 690 «Об утверждении Методических указаний по разработке и реализации государственных программ Российской Федерации» (далее – Методические указания).

По результатам проведенного анализа установлено, что основные требования указанных документов в целом выполнены.

Вместе с тем отмечаются факты несоблюдения отдельных положений нормативных правовых актов и методических указаний, устанавливающих порядок разработки, реализации и оценки эффективности государственных программ Российской Федерации, в том числе при разработке Госпрограммы не

соблюдался принцип установления измеримых результатов (конечных и непосредственных).

1. В нарушение пункта 64 Методических указаний и пункта 30(1) Порядка Минфином России как ответственным исполнителем детальный план-график реализации государственной программы «Управление государственными финансами» на 2013 год и плановый период 2014 и 2015 годов в 2013 году не утверждался.

2. Цель подпрограммы 4 «Организация и осуществление контроля в финансово-бюджетной сфере» - «Обеспечение контроля и надзора за соблюдением бюджетного законодательства, валютного законодательства, внешнего контроля качества работы аудиторских организаций, определенных Федеральным законом «Об аудиторской деятельности» не соответствует пункту 22.1 Методических указаний, согласно которому цель должна обладать свойствами конкретности (не допускаются размытые (нечеткие) формулировки, допускающие произвольное или неоднозначное толкование), измеримости (достижение цели можно проверить). Кроме того, согласно пункту 22.1 Методических указаний цель должна быть достижима за период реализации Госпрограммы. Вместе с тем, в качестве цели подпрограммы 4 обозначены основные функции Росфиннадзора, реализация которых является обязанностью данной Федеральной службы и осуществляется ею.

3. Четыре из пяти целевых показателей подпрограммы 1 «Обеспечение сбалансированности федерального бюджета и повышение эффективности бюджетных расходов» («Наличие долгосрочной бюджетной стратегии Российской Федерации», «Наличие базовых (отраслевых) перечней государственных и муниципальных услуг и работ», «Наличие ведомственных перечней государственных услуг и работ, оказываемых и выполняемых федеральными государственными учреждениями...», «Наличие общих требований к определению нормативных затрат на оказание государственных и муниципальных услуг и работ в соответствующих сферах») не являются количественной характеристикой, в то время как согласно требованиям пункта 11 Порядка и подпункта 25.2 Методических указаний показатели должны количественно характеризовать ход реализации Госпрограммы (подпрограмм), решения основных задач и достижение цели Госпрограммы.

4. В нарушение пункта 22.1 Методических указаний цель «Совершенствование нормативной правовой базы, регулирующей деятельность инфраструктуры и участников финансового рынка» подпрограммы 7 «Эффективное функционирование финансовых рынков, банковской, страховой деятельности, схем инвестирования и защиты пенсионных накоплений» не обладает свойством достижимости за весь период реализации Госпрограммы и в большей степени характеризует процесс.

В паспорте Госпрограммы в числе ожидаемых результатов ее выполнения указаны результаты, для которых не установлены соответствующие индикаторы, в том числе: повышение емкости и прозрачности финансового рынка, обеспечение надежности и эффективности финансовой

инфраструктуры; повышение устойчивости, транспарентности и ликвидности банковской системы; развитие отечественного страхового рынка и повышение его роли в экономике страны; повышение эффективности функционирования системы формирования и инвестирования пенсионных накоплений.

Кроме того, в нарушение пункта 25.5 Методических указаний в составе дополнительных и обосновывающих материалов отсутствует ссылка на открытый источник публикации единственного показателя «Уровень конкурентоспособности в рейтингах международных финансовых центров (Global Financial Centers Index и Xinhua-Dow Jones International Financial Centers Development Index)» подпрограммы 7 «Эффективное функционирование финансовых рынков, банковской, страховой деятельности, схем инвестирования и защиты пенсионных накоплений», а также не представлена методика его расчета.

В ходе проверки установлены нарушения требований пункта 25.1 Методических указаний в части обеспечения достоверности, точности и однозначности показателей (индикаторов) подпрограммы 6 «Управление государственным долгом и государственными финансовыми активами Российской Федерации».

Так, не обеспечено требование «достоверности» показателя 6.4 «Разница между фактической доходностью размещения средств Фонда национального благосостояния и доходностью эталонного инвестиционного портфеля долговых обязательств иностранных государств со сроком до погашения от 1 года до 3 лет», поскольку способ сбора и обработки исходной информации не допускает возможность проверки точности получаемых в процессе независимого мониторинга и оценки реализации подпрограммы. В качестве базовых показателей, используемых в формуле расчета показателя 6.4, заявлены значения индексов совокупного дохода для обязательств правительств США, Германии, Франции и Великобритании, представленных в информационно-аналитической системе Блумберг (Bloomberg). Вместе с тем, индексы, представленные в информационно-аналитической системе Блумберг (Bloomberg), имеют строго кодифицированные обозначения на иностранном языке, несопоставимые с наименованием вышеназванных базовых показателей. Кроме того, информационно-аналитическая система Блумберг (Bloomberg) в той ее части, где расположены необходимые информационные ресурсы, имеет ограниченный доступ, предоставляемый на платной основе.

Не обеспечены «точность» и «однозначность» показателя 6.5 «Целевое значение доходности к погашению портфеля облигаций федеральных займов на конец соответствующего года», так как в формуле его расчета используется базовый показатель «Доходность к погашению i -го выпуска облигаций федеральных займов, рассчитываемая ЗАО «ФБ ММВБ». Как показала проверка, на официальном сайте ЗАО «ФБ ММВБ» (www.micex.ru) в разделе «Индексы и котировки» по группе «Облигационные федеральные займы» размещаются итоги ежедневных торгов по облигационным федеральным займам, которые содержат значения двух показателей доходности к погашению

облигационных федеральных займов: «Доходность по средневзвешенной цене» и «Доходность по цене последней сделки», что не позволяет сделать однозначный выбор базового показателя и может привести к погрешности измерения показателя 6.5.

Не обеспечено требование «достоверности» и «точности» применяемого в расчете сразу двух индикаторов 6.5 «Целевое значение доходности к погашению портфеля облигаций федеральных займов на конец соответствующего года» и 6.7 «Дюрация рыночного портфеля облигаций федеральных займов» базового показателя «Совокупный объем облигаций федеральных займов в обращении», так как отсутствует ссылка на источник публикации и алгоритм расчета указанного базового показателя.

В нарушение пункта 59 Методических указаний в Плане реализации государственной программы Российской Федерации «Управление государственными финансами и регулирование финансовых рынков» на 2014 год и плановый период 2015 и 2016 годов, утвержденном распоряжением Правительства Российской Федерации от 21 июня 2014 г. № 1105-р, не выделено наиболее важное общественно значимое контрольное событие в части выполнения постановления Правительства Российской Федерации от 5 ноября 2013 г. № 990 «О порядке размещения средств Фонда национального благосостояния в ценные бумаги российских эмитентов, связанные с реализацией самокупаемых инфраструктурных проектов» в рамках основного мероприятия 6.11 «Управление средствами суверенных фондов», в составе которого предусмотрена реализация мероприятия 6.11.2 «Разработка нормативно-правовой базы для начала размещения части средств ФНБ в ценные бумаги, связанные с реализацией самокупаемых инфраструктурных проектов, генерирующих устойчивый инвестиционный доход».

В нарушение пункта 34.3 Методических указаний, в составе дополнительных и обосновывающих материалов по подпрограмме 4 «Организация и осуществление контроля и надзора в финансово-бюджетной сфере» не приводятся сведения о характере влияния на ход и результаты реализации подпрограммы, качественной и количественной оценке факторов рисков и обоснования предложений по мерам управления рисками.

При анализе планирования Госпрограммы установлено, что Минфин России в соответствии с требованиями пункта 28 Методических указаний, исходя из которых в ресурсном обеспечении госпрограмм отражаются только расходы федерального бюджета (по кодам классификации расходов бюджетов), в ресурсном обеспечении реализации основных мероприятий 6.2 «Обеспечение своевременности и полноты исполнения долговых обязательств», 6.4 «Оказание государственной гарантийной поддержки национальной промышленности, реализации инвестиционных проектов (в том числе региональных), экспорта, развития малого и среднего предпринимательства, выполнения гособоронзаказа» и 6.10 «Обеспечение реализации соглашений Российской Федерации с правительствами иностранных государств-заемщиков» предусмотрел бюджетные ассигнования без учета ежегодных объемов

бюджетных ассигнований, направляемых на погашение основной суммы долга Российской Федерации, возможное исполнение государственных гарантий, предоставление государственных финансовых и государственных экспортных кредитов иностранным государствам и (или) иностранным юридическим лицам, предусмотренных в источниках финансирования дефицита федерального бюджета.

В то же время согласно разделу IV Порядка финансовое обеспечение реализации государственных программ в части расходных обязательств Российской Федерации осуществляется за счет бюджетных ассигнований федерального бюджета. В соответствии с Бюджетным кодексом Российской Федерации (статьи 6 и 84) бюджетные ассигнования – это предельные объемы денежных средств, предусмотренных для исполнения расходных обязательств, в том числе, за счет источников финансирования дефицита федерального бюджета.

Учитывая изложенное и, принимая во внимание, что формирование Госпрограммы должно осуществляться исходя из принципов наиболее полного охвата сфер социально-экономического развития Российской Федерации и бюджетных ассигнований федерального бюджета (раздел III «Модернизация бюджетного процесса в условиях внедрения программно-целевых методов управления» Программы повышения эффективности управления общественными (государственными и муниципальными) финансами на период до 2018 года (утверждена распоряжением Правительства Российской Федерации от 30 декабря 2013 г. № 2593-р) и пункт 5 Методических указаний), требуется дополнительная проработка положений Методических указаний, касающихся формирования ресурсного обеспечения Госпрограммы.

Во исполнение решения Коллегии Счетной палаты Российской Федерации (выписка из протокола от 4 июля 2014 г. № 34К/10) проведен анализ в части сопоставления основных выводов ранее проведенной экспертизы Госпрограммы Российской Федерации с результатами, полученными в ходе контрольного мероприятия.

При сопоставлении основных выводов ранее проведенной экспертизы проекта Госпрограммы с результатами, полученными в ходе контрольного мероприятия, установлено, что основные выводы экспертизы подтверждаются.

Комментарии Минфина России по замечаниям и предложениям Счетной палаты Российской Федерации по результатам ранее проведенной экспертизы проекта Госпрограммы представлены в Счетную палату Российской Федерации письмом от 25 июня 2014 г. № 09-0409/31945.

Следует отметить, что Минфином России по результатам рассмотрения результатов указанной экспертизы было высказано согласие с рядом замечаний Счетной палаты Российской Федерации для дальнейшей доработки Госпрограммы, в том числе:

внесения изменения в государственную программу в части установления показателя (индикатора) для задачи 5 «Организация и осуществление контроля

над соблюдением валютного законодательства Российской Федерации и актов органов валютного регулирования»;

проработки вопроса о включении дополнительного показателя по подпрограмме 8 «Развитие международного финансово-экономического сотрудничества Российской Федерации», характеризующего ход решения задачи государственной программы – «Развитие взаимоотношений Российской Федерации с международными экономическими (по вопросам, отнесенным к компетенции Минфина России) и финансовыми организациями». В то же время следует отметить, что Минэкономразвития России (письмо от 17.06.2014 № 13663-АК/Д03и) считает возможным поддержать инициативу Министерства иностранных дел Российской Федерации относительно закрепления направления, касающегося содействия международному развитию, в государственной программе Российской Федерации «Внешнеполитическая деятельность» и ее исключения из Госпрограммы «Управление государственными финансами и регулирование финансовых рынков»;

внесения изменений в государственную программу и доработки дополнительных и обосновывающих материалов к Госпрограмме с целью оценки достаточности и обоснованности предусматриваемых ресурсов федерального бюджета для выполнения поставленных задач;

в части внесения изменений в приложение № 4 к дополнительным и обосновывающим материалам к Госпрограмме в целях приведения показателя «Государственный долг Российской Федерации по отношению к ВВП %» в соответствии со значением, установленным приложением № 1 к Госпрограмме;

внесения изменения в раздел «Общая характеристика сферы реализации подпрограммы, описание основных проблем в указанной сфере, анализ социальных, финансово-экономических и прочих рисков реализации подпрограммы», актуализировав информацию о текущем состоянии сферы реализации подпрограммы 9 «Создание и развитие интегрированной информационной системы управления общественными финансами «Электронный бюджет».

Контроль исполнения мероприятий по устранению указанных и иных замечаний Счетной палаты, выявленных в ходе данного контрольного мероприятия будет осуществляться в рамках проведения экспертно-аналитического мероприятия «Мониторинг реализации государственной программы Российской Федерации «Управление государственными финансами и регулирование финансовых рынков» (с подготовкой сводного доклада за 2014 год с учетом результатов контрольных и экспертно-аналитических мероприятий) (п. 2.7.2.6 Плана работы Счетной палаты Российской Федерации на 2014 год, постановление Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации от 25 октября 2013 г. № 3104-6 ГД, п. 14).

Минэкономразвития России письмом от 17.06.2014 № 13663-АК/Д03и сообщило, что поддерживает позицию Счетной палаты Российской Федерации, изложенную в заключении Счетной палаты Российской Федерации на проект государственной программы Российской Федерации

«Управление государственными финансами и регулирование финансовых рынков».

3. Анализ подготовки Минфином России, соисполнителями и участниками государственной программы Российской Федерации нормативных правовых (нормативных) актов в целях реализации мероприятий Государственной программы

Согласно приложению 3 к Госпрограмме «Управление государственными финансами» в 2013 году были предусмотрены разработка и (или) принятие 54 нормативных правовых актов. Однако 28 нормативных правовых актов не были приняты в 2013 году, а в большинстве случаев согласно годовому отчету Минфина России о ходе реализации и оценке эффективности государственной программы Российской Федерации «Управление государственными финансами» за 2013 год перенесены на 2014 и 2015 годы.

Наибольшее количество нормативных правовых актов (20 актов), сроки принятия которых перенесены с 2013 года на 2014 и 2015 годы приходится на мероприятия подпрограммы 2 «Нормативно-методическое обеспечение и организация бюджетного процесса».

Одним из наиболее значимых нормативных правовых актов указанной подпрограммы является проект федерального закона о новой редакции Бюджетного кодекса Российской Федерации.

В соответствии с распоряжением Правительства Российской Федерации от 30 декабря 2013 г № 2590-р утвержден план законопроектной деятельности Правительства Российской Федерации на 2014 год, согласно которому (п.42) срок внесения указанного законопроекта в Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации установлен в октябре 2014 года.

По подпрограмме 3 «Организация и осуществление контроля и надзора в финансово-бюджетной сфере» согласно годовому отчету Минфина России о ходе реализации и оценке эффективности государственной программы Российской Федерации «Управление государственными финансами» за 2013 год сроки реализации 3-х нормативных правовых актов перенесены на 2014 год, в том числе: по утверждению Порядка исполнения решений о применении бюджетных мер принуждения по уведомлениям Росфиннадзора и Счетной палаты Российской Федерации (проект документа направлен на очередное согласование в Федеральное казначейство, письмо Минфина России от 05.03.2014 №02-10-09/9523), по подготовке изменений в приказ Минфина России от 04.09.2007 № 75н «Об утверждении административного регламента исполнения Федеральной службой финансово-бюджетного надзора государственной функции по осуществлению контроля и надзора за соблюдением законодательства Российской Федерации при использовании средств федерального бюджета, средств государственных внебюджетных фондов, а также материальных ценностей, находящихся в федеральной собственности» (приказом Минфина России от 20 марта 2014 г. № 18н утвержден Административный регламент исполнения Федеральной

службой финансово-бюджетного надзора государственной функции по контролю в финансово-бюджетной сфере), по внесению изменений в Положение о Федеральной службе финансово-бюджетного надзора (утверждено новое Положение о федеральной службе финансово-бюджетного надзора (постановление Правительства Российской Федерации от 4 февраля 2014 г. № 77 «О Федеральной службе финансово-бюджетного надзора»).

По подпрограммам 4 «Обеспечение функционирования и развитие налоговой системы Российской Федерации», 5 «Управление государственным долгом и государственными финансовыми активами Российской Федерации», 7 «Создание и развитие государственной интегрированной информационной системы управления общественными финансами «Электронный бюджет», 8 «Государственное регулирование отрасли драгоценных металлов и драгоценных камней и организация формирования и использования Государственного фонда драгоценных металлов и драгоценных камней Российской Федерации», 9 «Государственное регулирование в сфере производства и оборота этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции» сроки реализации нормативных правовых актов (по одному нормативному правовому акту соответственно по каждой из перечисленных подпрограмм) согласно годовому отчету Минфина России о ходе реализации и оценке эффективности государственной программы Российской Федерации «Управление государственными финансами» за 2013 год перенесены на 2014 год.

Таким образом, из-за затянувшейся процедуры согласования, доработки и урегулирования разногласий были нарушены установленные сроки принятия нормативных документов.

4. Анализ взаимосвязи показателей государственного задания, установленного государственным учреждением, с соответствующими показателями Госпрограммы (в части подпрограммы 5 «Обеспечение функционирования и развитие налоговой системы Российской Федерации»)

В ходе проведения контрольного мероприятия установлено, что в рамках реализации подпрограммы 5 «Обеспечение функционирования и развитие налоговой системы Российской Федерации» Федеральная налоговая служба Российской Федерации осуществляет оказание трех государственных услуг по реализации дополнительных профессиональных образовательных программ (профессиональная переподготовка в объеме свыше 500 часов, повышение квалификации в объеме от 73 до 144 часов, повышение квалификации в объеме от 18 до 72 часов).

В 2013 году по указанной подпрограмме Госпрограммы «Управление государственными финансами» планируемый показатель по числу обучающихся составлял 36 873 человека с предусмотренными бюджетными ассигнованиями на эти цели в сумме 118 367,2 тыс. рублей, что соответствует показателям сводной бюджетной росписи по состоянию 1 января 2013 года.

Согласно отчету Минфина России «О выполнении сводных показателей

государственных заданий на оказание государственных услуг федеральными государственными учреждениями по государственной программе Российской Федерации», представленного в Минэкономразвития России в составе годового отчета о ходе реализации и оценке эффективности государственной программы Российской Федерации «Управление государственными финансами» за 2013 год, число обучившихся составило 37 543 человека, а кассовые расходы на эти цели составили 118 398,4 тыс. рублей.

В 2014 году в соответствии с подпрограммой 5 планируется обучить 36 921 человека, на подготовку которых предусмотрены бюджетные ассигнования в сумме 118 759,7 тыс. рублей. По состоянию на 1 апреля 2014 года фактически прошли обучение 5 869 человек.

В соответствии с подпунктом «е» пункта 11 Порядка целевые индикаторы и показатели государственной программы должны количественно характеризовать ход ее реализации, решение основных задач и достижение целей государственной программы, а также отражать основные параметры государственного задания в части качества и объема предоставляемых государственных услуг.

По результатам проведенного анализа установлено, что показатели (индикаторы) подпрограммы 5 Госпрограммы «Управление государственными финансами и регулирование финансовых рынков» **не содержат основных параметров государственных заданий на оказание государственных услуг по реализации дополнительных профессиональных образовательных программ (повышение квалификации) в рамках исполнения основного мероприятия 5.2 «Совершенствование налогового администрирования» Федеральной налоговой службы.**

7.2. (Цель 2) Оценить результаты использования средств федерального бюджета, направленных в 2013 году и истекшем периоде (оперативные данные) на реализацию мероприятий государственной программы Российской Федерации «Управление государственными финансами и регулирование финансовых рынков»

1. Анализ и оценка степени выполнения мероприятий плана реализации и детального плана-графика реализации Государственной программы в 2013 году и истекшем периоде 2014 года

По результатам проведенного анализа установлено, что в план реализации Государственной программы Российской Федерации «Управление государственными финансами» на 2013 год и плановый период 2014 и 2015 годов, утвержденный распоряжением Правительства Российской Федерации от 25 июня 2013 г. № 1073-р (утратил силу в связи с утверждением в 2014 году нового плана реализации Государственной программы Российской Федерации «Управление государственными финансами и регулирование финансовых рынков») (далее – План реализации на 2013 год) было включено 19 контрольных событий в разрезе 9 подпрограмм со сроком исполнения – 2013 год.

Из 19 контрольных событий, предусмотренных Планом реализации на

2013 год, выполнены 15 контрольных событий, основные из которых:

по подпрограмме 2 «Нормативно-методическое обеспечение и организация бюджетного процесса» утверждение Программы повышения эффективности управления общественными (государственными и муниципальными) финансами на период до 2018 года, утвержденной распоряжением Правительства Российской Федерации от 30 декабря 2013 г. № 2593-р.

по подпрограмме 4 «Обеспечение функционирования и развитие налоговой системы Российской Федерации» в части установления единого подхода к установлению ставок НДС при добыче газа горючего природного и их дифференциации в зависимости от условий разработки месторождений и иных факторов был принят Федеральный закон от 30 сентября 2013 г. № 263-ФЗ «О внесении изменений в главу 26 части второй Налогового кодекса Российской Федерации и статью 3-1 Закона Российской Федерации «О таможенном тарифе». В 2013 году был принят Федеральный закон от 30 сентября 2013 г. № 268-ФЗ «О внесении изменений в части первую и вторую Налогового кодекса Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с осуществлением мер налогового и таможенно-тарифного стимулирования деятельности по добыче углеводородного сырья на континентальном шельфе Российской Федерации».

Кроме того, в рамках реализации подпрограммы 9 «Государственное регулирование в сфере производства и оборота этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции» в Правительство Российской Федерации внесен проект федерального закона «О внесении изменений в Федеральный закон «О государственном регулировании производства и оборота этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции и об ограничении потребления (распития) алкогольной продукции» (в части совершенствования регулирования розничной продажи алкогольной продукции) (письмо Росалкогольрегулирования от 22.08.2013 № 17262/07-03). После рассмотрения указанного проекта в Правительстве Российской Федерации Росалкогольрегулированию было поручено доработать законопроект. Доработанный законопроект в сентябре 2013 года был направлен на согласование в заинтересованные министерства и ведомства.

В 2013 году из 19 запланированных контрольных событий **не выполнены два**: по подпрограмме 2 «Нормативно-методическое обеспечение и организация бюджетного процесса» - «Внесение в Правительство Российской Федерации проекта постановления Правительства Российской Федерации о порядке составления проекта федерального бюджета и проектов бюджетов государственных внебюджетных фондов на очередной финансовый год и плановый период» со сроком 31.10.2013 (по причине длительного согласования с заинтересованными государственными органами исполнительной власти) и по подпрограмме 5 «Управление государственным долгом и государственными финансовыми активами Российской Федерации» - «Внесение в Правительство Российской Федерации Основных направлений государственной долговой

политики Российской Федерации на 2014 - 2016 годы».

Два контрольных события, запланированные на 2013 год, выполнены в начале 2014 года: по подпрограмме 7 «Создание и развитие государственной интегрированной информационной системы управления общественными финансами «Электронный бюджет» - «Введение в эксплуатацию единого портала бюджетной системы Российской Федерации» (www.budget.gov.ru) с 24 февраля 2014 года введена в эксплуатацию тестовая версия единого портала бюджетной системы Российской Федерации; по подпрограмме 3 «Организация и осуществление контроля и надзора в финансово-бюджетной сфере» - было разработано новое положение о Федеральной службе финансово-бюджетного надзора, которое было утверждено постановлением Правительства Российской Федерации от 4 февраля 2014 г. № 77. Процент исполненных контрольных событий к общему числу контрольных событий по результатам 2013 года составил 79 %.

Анализ принимаемых мер по устранению отставания от Плана реализации на 2013 год показал, что основными проблемами при подготовке и утверждении нормативных правовых актов являлось значительное количество замечаний в процессе их доработки. Основные меры по устранению отставания от установленных сроков были направлены на усиление работы по предварительному обсуждению предлагаемых проектов нормативных правовых актов, подготовке развернутых обоснований и устранению разногласий.

В связи с утверждением новой редакции Госпрограммы распоряжением Правительства Российской Федерации от 21 июня 2014 г. № 1105-р был утвержден План реализации Госпрограммы «Управление государственными финансами и регулирование финансовых рынков» на 2014 год и плановый период 2015 и 2016 годов (далее - План реализации на 2014 год). Детальный план-график реализации государственной программы Российской Федерации «Управление государственными финансами и регулирование финансовых рынков» на 2014 год и на плановый период 2015 и 2016 годов был утвержден приказом Минфина России от 18 июля 2014 г. № 219.

Согласно Плану реализации на 2014 год срок наступления контрольного события 6.1. «Внесены в Правительство Российской Федерации основные направления государственной долговой политики Российской Федерации на 2015 – 2017 годы» установлен 31 декабря 2014 года, контрольного события 6.2. «Внесены в Правительство Российской Федерации основные направления государственной долговой политики Российской Федерации на 2016 – 2018 годы» – 31 декабря 2015 года. Вместе с тем, в Программе повышения эффективности управления общественными (государственными и муниципальными) финансами на период до 2018 года, утвержденной распоряжением Правительства Российской Федерации от 30 декабря 2013 г. № 2593-р, указано на необходимость разработки основных направлений долговой политики одновременно с основными направлениями бюджетной и налоговой политики на среднесрочный период, которые согласно пунктам 4 и 1 статьи 192

Бюджетного кодекса Российской Федерации представляются в Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации одновременно с проектом закона о бюджете не позднее 1 октября текущего года.

2. Анализ и оценка степени достижения целей и решения задач Государственной программы в 2013 году и истекшем периоде 2014 года

2.1. Анализ отчета о ходе реализации и оценке эффективности Госпрограммы за 2013 год

Согласно п.31 Порядка Минфин России направил в Минэкономразвития России годовой отчет о ходе реализации и оценке эффективности государственной программы Российской Федерации «Управление государственными финансами» за 2013 год (далее - Годовой отчет).

Требования к содержанию Годового отчета установлены приказом Минэкономразвития России от 20 ноября 2013 г. № 690 «Об утверждении методических указаний по разработке и реализации государственных программ Российской Федерации» и постановлением Правительства Российской Федерации от 2 августа 2010 г. № 588 «Об утверждении Порядка разработки, реализации и оценки эффективности государственных программ Российской Федерации».

В ходе проведения контрольного мероприятия установлено, что не исполнено требование п. 39 раздела V «Управление и контроль реализации государственной программы» Порядка, в соответствии с которым Годовой отчет подлежит размещению на официальном сайте ответственного исполнителя в сети Интернет (по состоянию на 1 июля 2014 года на сайте Минфина России Годовой отчет в сети Интернет не размещен).

Согласно результатам анализа Годового отчета установлено, что оценка эффективности реализации Госпрограммы за 2013 год Минфином России осуществлялась на основе Методики оценки эффективности государственной программы, утвержденной в составе Госпрограммы постановлением Правительства Российской Федерации от 4 марта 2013 г. № 293-р «Об утверждении государственной программы Российской Федерации «Управление государственными финансами» (далее – Методика).

В соответствии с Методикой оценка эффективности реализации Госпрограммы основана на ежегодном сопоставлении:

фактических и планируемых значений целевых индикаторов Государственной программы (целевой параметр – 100%);

фактических и планируемых объемов расходов федерального бюджета на реализацию Государственной программы и ее основных мероприятий (целевой параметр менее 100%);

числа выполненных и планируемых мероприятий плана реализации Государственной программы (целевой параметр – 100%)¹

¹ Оценивается по наступлению контрольных событий Плана реализации государственной программы, утвержденного распоряжением Правительства Российской Федерации от 25 июня 2013 г. № 1073-р.

В ходе проведения контрольного мероприятия с использованием указанной Методики проведен анализ оценки эффективности реализации Госпрограммы, по результатам которого установлено следующее.

1. Целевой параметр в размере 100 %, установленный при сопоставлении фактических и планируемых показателей (индикаторов), не достигнут, так как при запланированном достижении 46 целевых показателей был достигнут 41 показатель. Процент исполнения целевых показателей составил 89,1 %, что на 10,9 % меньше установленного целевого параметра.

2. Целевой параметр (менее 100%), установленный при сопоставлении фактических и планируемых объемов расходов федерального бюджета на реализацию Государственной программы и ее основных мероприятий в 2013 году достигнут. На реализацию Госпрограммы было запланировано выделение 769 065,51 млн. рублей. Кассовые расходы по Госпрограмме составили 566 141,80 млн. рублей, или 73,6 % от установленных, что соответствует целевому параметру (менее 100%).

3. Целевой параметр в размере 100 %, установленный при сопоставлении числа выполненных и планируемых мероприятий Плана реализации Госпрограммы на 2013 год, не достигнут.

С учетом того, что к реализации в 2013 году в соответствии с Планом реализации Госпрограммы на 2013 год запланировано 19 контрольных событий, из которых реализованы 15 контрольных событий, процент исполненных контрольных событий к запланированным к исполнению в 2013 году, составил 79 %, что на 21 % ниже целевого параметра.

Из 3 установленных целевых параметров (сопоставление фактических и планируемых значений целевых индикаторов Государственной программы; сопоставление фактических и планируемых объемов расходов федерального бюджета на реализацию Госпрограммы и ее основных мероприятий; сопоставление числа выполненных и планируемых мероприятий плана реализации Госпрограммы) достигнут только 1 целевой параметр (сопоставление фактических и планируемых объемов расходов федерального бюджета на реализацию Государственной программы и ее основных мероприятий), что не позволяет сделать вывод об успешной реализации государственной программы «Управление государственными финансами» в 2013 году.

Вместе с тем в Годовом отчете отмечено, что «в целом на основе имеющихся данных можно сделать вывод, что государственная программа реализована успешно, внесен существенный вклад в достижение запланированных результатов реализации государственной программы».

Счетная палата Российской Федерации по результатам проведенного анализа и на основании приведенной методики считает **вывод Минфина России об успешной реализации Госпрограммы в 2013 году необоснованным.**

2.2. На основании проведенного анализа и оценки степени достижения значений индикаторов и показателей Госпрограммы, утвержденной распоряжением Правительства Российской Федерации от 4 марта 2013 г. № 293-р, и ее подпрограмм установлено, что в 2013 году из 47 показателей Госпрограммы и подпрограмм не исполнено 5, в том числе:

показатель Госпрограммы «Нефтегазовый дефицит по отношению к ВВП» - при планируемом значении показателя « (-) 9,7 %» его фактическое значение составило « (-) 10,3 %»;

показатель подпрограммы 1 «Долгосрочное финансовое планирование» - «Наличие долгосрочной (на срок не менее 12-ти лет) бюджетной стратегии» не исполнен и имеет значение «нет»;

показатель подпрограммы 2 «Нормативно-методическое обеспечение и организация бюджетного процесса» - «Исполнение расходных обязательств Российской Федерации» (отношение исполнения федерального бюджета к утвержденному объему бюджетных ассигнований, предусмотренному сводной бюджетной росписью федерального бюджета с учетом изменений на конец отчетного периода), при запланированном 100 % показателе исполнения расходных обязательств Российской Федерации по отчетным данным Минфина России, фактически исполнен на 99,1 %. В 2014 году указанный показатель установлен в размере «более 95 %»;

показатель подпрограммы 5 «Управление государственным долгом и государственными финансовыми активами Российской Федерации» - «Целевое значение доходности к погашению портфеля облигаций федеральных займов на конец соответствующего года», при планируемом значении меньше или равно 7,0 %, фактически составил 7,4 %;

показатель подпрограммы 6 «Развитие международного финансово-экономического сотрудничества Российской Федерации» - «Процент исполнения годовых расходных обязательств Российской Федерации, вытекающих из международных договоров и решений, принятых с участием Российской Федерации, в рамках сотрудничества с МФО и с зарубежными странами на двусторонней основе, подлежащих исполнению за счет бюджетных ассигнований федерального бюджета», при планируемом не менее 70 %, фактически составил 59,5 %;

При этом значение одного показателя подпрограммы «Организация и осуществление контроля и надзора в финансово-бюджетной сфере» - «Соотношение количества проверенных отчетов о реализации государственных программ Российской Федерации и заданного количества отчетов об их реализации» не было установлено, так как годовые отчеты о реализации государственных программ Российской Федерации в соответствии с пунктом 31 Порядка подготавливаются ответственным исполнителем совместно с соисполнителями до 1 марта года, следующего за отчетным.

Что касается невыполнения в 2013 году показателя (индикатора) «Наличие долгосрочной (на срок не менее 12-ти лет) бюджетной стратегии» подпрограммы 1 «Долгосрочное финансовое планирование» необходимо

отметить следующее.

В 2013 году был разработан проект долгосрочной бюджетной стратегии Российской Федерации, который был направлен Минфином России в Правительство Российской Федерации 27 августа 2013 года, а также 3 декабря 2013 года (доработанный вариант), а также проект федерального закона о внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации в части определения содержания долгосрочной бюджетной стратегии, условий ее использования в бюджетном процессе, установления законодательных рамок формирования и реализации долгосрочной бюджетной стратегии, определения ее места в бюджетном процессе.

Был подготовлен проект федерального закона «О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации (в части долгосрочного бюджетного планирования) и признании утратившими силу отдельных положений Федерального закона «О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации в части регулирования бюджетного процесса и приведении в соответствие с бюджетным законодательством Российской Федерации отдельных законодательных актов Российской Федерации». Указанный законопроект был направлен для рассмотрения в Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации 12 декабря 2013 года и принят в первом чтении 24 января 2014 года. Согласно протоколу заседания Совета Государственной Думы Федерального Собрания от 21 апреля 2014 г. № 164 (п.8) рассмотрение законопроекта перенесено на более поздний срок.

Таким образом, показатель (индикатор) «Наличие долгосрочной (на срок не менее 12-ти лет) бюджетной стратегии» подпрограммы 1 «Долгосрочное финансовое планирование» в 2013 году не выполнен.

В 2014 году в подпрограмме 1 «Обеспечение сбалансированности федерального бюджета и повышение эффективности бюджетных расходов» Госпрограммы согласно Плану реализации государственной программы на 2014 год и на плановый период 2015 и 2016 годов было запланировано: принятие изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации в части долгосрочного бюджетного планирования на конец четвертого квартала 2014 года; утверждение Правительством Российской Федерации порядка разработки и утверждения бюджетной стратегии Российской Федерации на конец первого квартала 2015 года; внесение в Правительство Российской Федерации проекта бюджетной стратегии Российской Федерации на конец четвертого квартала 2014 года.

Таким образом, согласно Плану реализации на 2014 год и на плановый период 2015 и 2016 годов внесение в Правительство Российской Федерации проекта бюджетной стратегии Российской Федерации состоится до утверждения Правительством Российской Федерации порядка разработки и утверждения бюджетной стратегии Российской Федерации, что требует уточнения и доработки указанного документа.

Наиболее низкая степень достижения показателя («Процент исполнения годовых расходных обязательств Российской Федерации, вытекающих из

международных договоров и решений, принятых с участием Российской Федерации, в рамках сотрудничества с МФО и с зарубежными странами на двусторонней основе, подлежащих исполнению за счет бюджетных ассигнований федерального бюджета») в 2013 году отмечается по подпрограмме 6 «Развитие международного финансово-экономического сотрудничества Российской Федерации», что объясняется тем, что по основному мероприятию 6.2 «Обеспечение реализации политики Российской Федерации в сфере международных финансово-экономических отношений и содействия международному развитию, в том числе через обеспечение уплаты взносов и взаимодействие с международными экономическими (по вопросам, отнесенным к компетенции Минфина России) и финансовыми организациями и финансово-экономическое сотрудничество с зарубежными странами на двухсторонней основе» фактическое исполнение составило 59,8% – в связи с отсутствием решения Совета Антикризисного Фонда Евразийского экономического сообщества (далее – Фонд) об осуществлении взноса в Фонд для предоставления Республике Беларусь финансового кредита с целью поддержки антикризисных и стабилизационных мер Национального банка и Правительства Белоруссии в сумме 480 млн. долларов США (16,2 млрд. рублей), уточнением объема взносов Российской Федерации в фонд Всемирной продовольственной программы ООН, а также переносом сроков реализации ряда международных проектов (программ) (около 1,8 млрд. рублей), а по основному мероприятию 6.3 «Взаимодействие с международными финансовыми организациями, управление процессами подготовки и реализации проектов, реализуемых в Российской Федерации при участии международных финансовых организаций, в том числе финансируемых с привлечением займов международных финансовых организаций» соответственно 13,8 %, что обусловлено поздним (6 декабря 2013 года) подписанием Соглашения о займе между Российской Федерацией и МБРР для финансирования проекта «Содействие совершенствованию системы государственных финансов Российской Федерации», а также приостановкой реализации проекта «Содействие повышению уровня финансовой грамотности населения и развитию финансового образования в Российской Федерации», что объясняется необходимостью выполнения работ по отбору 8 новых регионов-участников проекта.

2.3. Анализ использования финансовых ресурсов Госпрограммы на основе данных государственного статистического наблюдения, бухгалтерской и финансовой отчетности. Сопоставление кассовых расходов с детальным планом-графиком реализации Госпрограммы

В соответствии с паспортом Госпрограммы, утвержденным распоряжением № 293-р, объем бюджетных ассигнований федерального бюджета на реализацию государственной программы «Управление государственными финансами» в 2013 году установлен в размере 769 065,52 млн. рублей.

Федеральным законом от 3 декабря 2012 г. № 216-ФЗ «О федеральном

бюджете на 2013 год и на плановый период 2014 и 2015 годов» (с изменениями) были утверждены бюджетные ассигнования на реализацию мероприятий госпрограммы на 2013 год в размере 660 273,42 млн. рублей, или на 108 792,1 млн. рублей (на 14,2 %) меньше объема, установленного паспортом госпрограммы.

В соответствии со сводной бюджетной росписью на 31 декабря 2013 г. бюджетные ассигнования на реализацию указанной госпрограммы на 2013 год были предусмотрены в сумме 613 076,10 млн. рублей, или на 155 989,39 млн. рублей (на 20,3 %) меньше объема, установленного паспортом Госпрограммы, при этом кассовое исполнение Госпрограммы в 2013 году составило 566 141,84 млн. рублей (или 92,3 %).

По отдельным подпрограммам данные об изменении и кассовом исполнении приведены в следующей таблице.

(млн. рублей)

Наименование Госпрограммы, подпрограммы	Паспорт ГП (расп. Правительства Российской Федерации от 04.03.2013 №293-р)	Установленный росписью на 31.12.2013	Отклонения показателей федерального бюджета 2013 г. от паспорта ГП		Кассовое исполнение		Неисполненные назначения
			(+/-) гр 4 = гр 3 – гр 2	в % гр 5 = (гр 3 / гр 2) *100 - 100	сумма	%	
1	2	3	4	5	6	7	8
Государственная программа «Управление государственными финансами»	769 065,52	613 076,13	-155 989,39	-20,3	566 141,84	92,3	46 934,29
Подпрограмма 1. Долгосрочное финансовое планирование	0	0	0	0	0	0,0	0
Подпрограмма 2. Нормативно- методическое обеспечение и организация бюджетного процесса	132 994,18	48 333,28	-84 660,90	-63,7	44 646,10	92,4	3 687,18
Подпрограмма 3. Организация и осуществление контроля и надзора в финансово- бюджетной сфере	2 720,83	3 269,10	548,27	20,2	3 174,96	97,1	94,14
Подпрограмма 4. Обеспечение функционирования и развитие налоговой системы Российской Федерации	113 515,50	115 946,83	2 431,33	2,1	115 756,95	99,8	189,88
Подпрограмма 5. Управление государственным долгом и государственными финансовыми активами Российской Федерации	447 722,01	387 446,64	-60 275,37	-13,5	366 135,32	94,5	21 311,32
Подпрограмма 6. Развитие международного финансово- экономического сотрудничества Российской Федерации	65 443,22	51 325,92	-14 117,30	-21,6	30 562,71	59,6	20 763,21
Подпрограмма 7. Создание и развитие государственной интегрированной информационной системы управления общественными финансами "Электронный бюджет"	2 264,19	2 204,19	-60	-2,6	1 569,51	71,2	634,68
Подпрограмма 8. Государственное регулирование отрасли драгоценных металлов и драгоценных камней и организация формирования и	3 134,38	3 202,19	67,81	2,2	2 978,23	93,0	223,96

Наименование Госпрограммы, подпрограммы	Паспорт ГП (расп. Правительства Российской Федерации от 04.03.2013 №293-р)	Установленный росписью на 31.12.2013	Отклонения показателей федерального бюджета 2013 г. от паспорта ГП		Кассовое исполнение		Неисполненные назначения
			(+/-) гр 4 = гр 3 – гр 2	в % гр 5 = (гр 3 / гр 2) * 100 - 100	сумма	%	
1	2	3	4	5	6	7	8
использования Государственного фонда драгоценных металлов и драгоценных камней Российской Федерации							
Подпрограмма 9. Государственное регулирование в сфере производства и оборота этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции	1 271,21	1 347,98	76,77	6	1 318,06	97,8	29,92

На реализацию подпрограммы 1 «Долгосрочное финансовое планирование» паспортом Госпрограммы в редакции распоряжения № 293-р бюджетные ассигнования на 2013 год не предусмотрены.

Осуществить сопоставление кассовых расходов, осуществленных по Госпрограмме в 2013 году с Детальным планом-графиком реализации Госпрограммы на 2013 год и плановый период 2014 и 2015 годов не представляется возможным, так как он не был утвержден.

Наибольшее сокращение бюджетных ассигнований по сравнению с паспортами подпрограмм Госпрограммы осуществлено по подпрограмме 2 «Нормативно-методическое обеспечение и организация бюджетного процесса» на 84 660,90 млн. рублей (на 63,7 %). При этом кассовое исполнение расходов федерального бюджета по указанной подпрограмме составило 44 646,10 млн. рублей, или 92,4 % от годовых бюджетных назначений.

Также сокращение бюджетных ассигнований по сравнению с их паспортами было произведено по следующим подпрограммам: 5 «Управление государственным долгом и государственными финансовыми активами Российской Федерации» - на 60 275,37 млн. рублей (на 13,5 %). Кассовое исполнение расходов федерального бюджета по данной подпрограмме составило 366 135,32 млн. рублей (или 94,5 %); 6 «Развитие международного финансово-экономического сотрудничества Российской Федерации» - на 14 117,30 млн. рублей (на 21,6 %). Кассовое исполнение расходов - 30 562,71 млн. рублей (или 59,6 %); 7 «Создание и развитие государственной интегрированной информационной системы управления общественными финансами "Электронный бюджет"» - на 60,0 млн. рублей. Кассовое исполнение расходов - 1 569,51 млн. рублей (или 71,2 %).

Бюджетные ассигнования, предусмотренные сводной бюджетной росписью на 31 декабря 2013 г., по сравнению с паспортом подпрограммы 3 «Организация и осуществление контроля и надзора в финансово-бюджетной сфере» были увеличены на 548,27 млн. рублей (на 20,2 %). Кассовое исполнение расходов федерального бюджета по указанной подпрограмме

составило 44 646,10 млн. рублей, или 92,4 % от годовых бюджетных назначений.

По подпрограммам 4 «Обеспечение функционирования и развитие налоговой системы Российской Федерации», 8 «Государственное регулирование отрасли драгоценных металлов и драгоценных камней и организация формирования и использования Государственного фонда драгоценных металлов и драгоценных камней Российской Федерации», 9 «Государственное регулирование в сфере производства и оборота этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции» произведено несущественное увеличение бюджетных ассигнований по сравнению с паспортами указанных подпрограмм (2,1 %, 2,2 %, 6 %, соответственно). При этом кассовое исполнение по указанным подпрограммам составило 99,8 %, 93,9 % и 97,8 %, соответственно.

По подпрограммам 6 «Развитие международного финансово-экономического сотрудничества Российской Федерации» и 7 «Создание и развитие государственной интегрированной информационной системы управления общественными финансами «Электронный бюджет» отмечается самый низкий уровень кассового исполнения.

Так, по подпрограмме 6 «Развитие международного финансово-экономического сотрудничества Российской Федерации», исполнителем которого является Минфин России, кассовое исполнение составило 30 562,71 млн. рублей, или 59,5 % от объема, установленного сводной бюджетной росписью на 31 декабря 2013 г. Неисполненные бюджетные назначения составили 20 763,21 млн. рублей (или 40,5 %), в том числе по основным мероприятиям: ОМ 6.1 «Подготовка и аналитическое обеспечение участия Российской Федерации в международных мероприятиях и инициативах в финансово-экономической сфере» - 795,46 млн. рублей (19 %); ОМ 6.2 «Обеспечение реализации политики Российской Федерации в сфере международных финансово-экономических отношений и содействия международному развитию, в том числе через обеспечение уплаты взносов и взаимодействие с международными экономическими (по вопросам, отнесенным к компетенции Минфина России) и финансовыми организациями и финансово-экономическое сотрудничество с зарубежными странами на двухсторонней основе» - 18 058,38 млн. рублей (40,2 %); ОМ 6.3 «Взаимодействие с международными финансовыми организациями, управление процессами подготовки и реализации проектов, реализуемых в Российской Федерации при участии международных финансовых организаций, в том числе финансируемых с привлечением займов международных финансовых организаций» - 1 909,36 млн. рублей (86,2 %).

По подпрограмме 7 «Создание и развитие государственной интегрированной информационной системы управления общественными финансами «Электронный бюджет», исполнителями которой являются Минфин России и Федеральное казначейство, кассовое исполнение составило 1 569,51 млн. рублей, или 71,2 % от объема, установленного сводной бюджетной

рописью на 31 декабря 2013 г. Неисполненные бюджетные назначения по подпрограмме 7 составили 634,68 млн. рублей (28,8 %), в том числе по основным мероприятиям: ОМ 7.1 «Автоматизация учетной деятельности, переход на юридически значимый электронный документооборот в сфере управления общественными финансами, создание и внедрение единой системы формуляров, используемой при формировании электронной информации о деятельности публично-правовых образований в сфере управления общественными финансами» - 376,56 млн. рублей (59,5 %) (в том числе по Минфину России – 134,5 млн. рублей (100 %) и по Федеральному казначейству 242,06 млн. рублей (48,6 %)); ОМ 7.2 «Создание централизованных или «облачных» технологий хранения и обработки информации, обеспечивающих необходимый уровень отказоустойчивости и катастрофоустойчивости» (Федеральное казначейство) – 195,2 млн. рублей (25,6 %); ОМ 7.3 «Сопровождение и обеспечение текущих процессов составления и исполнения федерального бюджета, ведения бухгалтерского и управленческого учета и формирования отчетности в Минфине России, а также исполнения иных функций и полномочий Минфина России» (Минфин России) – 42,92 млн. рублей (5,4 %); ОМ 7.5 «Повышение доступности информации о деятельности публично-правовых образований в сфере управления общественными финансами» (Минфин России) – 20,0 млн. рублей (100 %).

В 2014 году средства федерального бюджета на реализацию Госпрограммы, предусмотренные сводной бюджетной росписью на 1 июля 2014 г., составили 739 961,2 млн. рублей.

(млн. рублей)

Наименование Госпрограммы, подпрограммы	Бюджетные ассигнования на 2014 год		Отклонения показателей федерального бюджета 2014 г. от паспорта ГП		Кассовое исполнение за январь-июнь 2014 г. ²		
	Утвержденные пост. Правительства Российской Федерации от 15.04.2014 № 320 (паспортом Госпрограммы) и Детальным планом-графиком реализации ГП на 2014 год и на плановый период 2015 и 2016 годов	Установленные сводной бюджетной росписью (на 01.07.2014)	(+/-) гр 4 = гр 3 – гр 2	в % гр 5 = (гр 3 / гр 2) *100 - 100	сумма	в % гр 7 = (гр 6 / гр 2) * 100%	в % гр 8 = (гр 6 / гр 3) * 100%
1	2	3	4	5	6	7	8
Государственная программа Российской Федерации «Управление государственными финансами и регулирование финансовых рынков»	729 182,0	739 961,2	10 779,2	1,5	277 728,4	38,1	37,5
Подпрограмма 1 «Обеспечение сбалансированности федерального бюджета и повышение эффективности бюджетных расходов»	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Подпрограмма 2 «Нормативно-методическое обеспечение и	70 307,1	69 807,2	-499,9	-0,7	16 507,5	23,5	23,6

² По результатам мониторинга реализации Госпрограммы по состоянию на 1 июля 2014 г. (письмо Минфина России от 31.07.2014 № 09-04-09/38729)

Наименование Госпрограммы, подпрограммы	Бюджетные ассигнования на 2014 год		Отклонения показателей федерального бюджета 2014 г. от паспорта ГП		Кассовое исполнение за январь-июнь 2014 г. ²		
	Утвержденные пост. Правительства Российской Федерации от 15.04.2014 № 320 (паспортом Госпрограммы) и Детальным планом-графиком реализации ГП на 2014 год и на плановый период 2015 и 2016 годов	Установленные сводной бюджетной росписью (на 01.07.2014)	(+/-) гр 4 = гр 3 – гр 2	в % гр 5 = (гр 3 / гр 2) *100 - 100	сумма	в % гр 7 = (гр 6 / гр 2) * 100%	в % гр 8 = (гр 6 / гр 3) * 100%
1	2	3	4	5	6	7	8
организация бюджетного процесса»							
Подпрограмма 3 «Обеспечение открытости и прозрачности управления общественными финансами»	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Подпрограмма 4 «Организация и осуществление контроля и надзора в финансово-бюджетной сфере»	3 024,7	3 400,5	375,8	12,4	1 217,4	40,2	35,8
Подпрограмма 5 «Обеспечение функционирования и развитие налоговой системы Российской Федерации»	118 813,9	130 364,2	11 550,3	9,7	48 882,8	41,1	37,5
Подпрограмма 6 «Управление государственным долгом и государственными финансовыми активами Российской Федерации»	475 679,1	475 679,1	0,0	0,0	200 847,5	42,2	42,2
Подпрограмма 7 «Эффективное функционирование финансовых рынков, банковской, страховой деятельности, схем инвестирования и защиты пенсионных накоплений»	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Подпрограмма 8 «Развитие международного финансово-экономического сотрудничества Российской Федерации»	54 695,0	53 825,2	-869,8	-1,6	7 900,4	14,4	14,7
Подпрограмма 9 «Создание и развитие государственной интегрированной информационной системы управления общественными финансами «Электронный бюджет»	1 831,0	1 894,3	63,3	3,5	808,1	44,1	42,7
Подпрограмма 10 «Государственное регулирование отрасли драгоценных металлов и драгоценных камней и организация формирования и использования Государственного фонда драгоценных металлов и драгоценных камней Российской Федерации»	3 535,0	3 535,0	0,0	0,0	1 005,0	28,4	28,4
Подпрограмма 11 «Государственное регулирование в сфере производства и оборота этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции»	1 296,1	1 455,8	159,7	12,3	559,7	43,2	38,4

Исходя из представленных данных объемы ресурсного обеспечения, установленные паспортом Госпрограммы и Детальным планом-графиком реализации государственной программы Российской Федерации «Управление государственными финансами и регулирование финансовых рынков» на 2014 год и на плановый период 2015 и 2016 годов (далее – Детальный план-график на 2014 год), **не соответствуют бюджетным ассигнованиям, предусмотренным сводной бюджетной росписью на 1 июля 2014 г., на 10 779,2**

млн. рублей, в том числе:

в связи с увеличением бюджетных ассигнований на 12 148,9 млн. рублей по подпрограммам: 4 «Организация и осуществление контроля и надзора в финансово-бюджетной сфере» - на 375,8 млн. рублей (на 12,4 %) (увеличены бюджетные ассигнования на обеспечение функций Росфиннадзора); 5 «Обеспечение функционирования и развитие налоговой системы Российской Федерации» - на 11 550,3 млн. рублей (на 9,7 %) (увеличены бюджетные ассигнования на содержание налоговых органов); 9 «Создание и развитие государственной интегрированной информационной системы управления общественными финансами «Электронный бюджет» - на 63,3 млн. рублей (на 3,5 %) (на реализацию функций Минфина России и Федерального казначейства по созданию системы управления общественными финансами «Электронный бюджет»); 11 «Государственное регулирование в сфере производства и оборота этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции» - на 159,7 млн. рублей (на 12,3 %) (увеличены бюджетные ассигнования на обеспечение функций Росалкогольрегулирования);

в связи с сокращением бюджетных ассигнований на 1 369,7 млн. рублей по подпрограммам: 2 «Нормативно-методическое обеспечение и организация бюджетного процесса» - на 499,9 млн. рублей (на 0,7 %); 8 «Развитие международного финансово-экономического сотрудничества Российской Федерации» - на 869,8 млн. рублей (на 1,6 %) (уменьшены объемы бюджетных ассигнований на финансирование мероприятий в рамках председательства Российской Федерации в «Группе восьми»).

По предварительным данным кассовое исполнение расходов на реализацию Госпрограммы за первое полугодие 2014 года составляет 277 728,4 млн. рублей, или 37,5 % показателя, утвержденного сводной бюджетной росписью, и 38,1 % от объема, предусмотренного на 2014 год паспортом Госпрограммы и Детальным планом-графиком на 2014 год.

Наибольшее кассовое исполнение в первом полугодии 2014 года сложилось по подпрограмме 9 «Создание и развитие государственной интегрированной информационной системы управления общественными финансами «Электронный бюджет» (44,1 %) и по подпрограмме 6 «Управление государственным долгом и государственными финансовыми активами Российской Федерации» (42,2 %).

3. Своевременность и полнота распределения лимитов бюджетных обязательств на реализацию мероприятий Госпрограммы

Лимиты бюджетных обязательств на 2013 год и на плановый период 2014 и 2015 годов в разрезе ведомственной структуры расходов и кодов КОСГУ и лимиты бюджетных обязательств на 2014 год и на плановый период 2015 и 2016 годов в разрезе главных распорядителей, разделов, подразделов, целевых статей (государственных программ Российской Федерации и непрограммных направлений деятельности), групп, подгрупп и элементов видов расходов классификации расходов федерального бюджета доведены Федеральным казначейством до главных распорядителей средств федерального

бюджета (ответственного исполнителя, соисполнителя и участников Госпрограммы): Минфина России, Федеральной налоговой службы, Федеральной службы финансово-бюджетного надзора, Федеральная службы по регулированию алкогольного рынка, в соответствии с положениями Порядка доведения бюджетных ассигнований, лимитов бюджетных обязательств при организации исполнения федерального бюджета по расходам и источникам финансирования дефицита федерального бюджета и передачи бюджетных ассигнований, лимитов бюджетных обязательств при реорганизации участников бюджетного процесса федерального уровня, утвержденного приказом Минфина России от 30 сентября 2008 г. № 104н казначейскими уведомлениями в установленный срок.

По результатам проведенного анализа замечаний по своевременности и полноте распределения лимитов бюджетных обязательств в части реализации Госпрограммы не установлено.

4. Организация обеспечения Минфином России координации деятельности соисполнителей и участников Государственной программы по ее реализации

На основании требований пунктов 5 и 19 Порядка разработка и согласование государственной программы, проектов планов реализации и детальных планов-графиков, годовой и квартальной отчетности и других документов и материалов осуществлялось Минфином России (ответственный - отдел методологии планирования и координации Департамента бюджетной политики Минфина России) с соисполнителем (Росалкогольрегулирование) и участниками Госпрограммы: Федеральным казначейством, Федеральной налоговой службой, Федеральной службой финансово-бюджетного надзора.

Письмом Минфина России от 6 июня 2014 г. № 09-04-09/вн23711 до участников и соисполнителя Госпрограммы было доведено закрепление обязанностей по предоставлению информации о целевых показателях (индикаторах) Госпрограммы и подпрограмм и основных мероприятиях подпрограмм.

Следует отметить, что указанное закрепление было осуществлено Минфином России в период проведения Счетной палатой Российской Федерации контрольного мероприятия «Анализ планирования и реализации мероприятий государственной программы Российской Федерации «Управление государственными финансами и регулирование финансовых рынков», включая оценку сбалансированности целей, задач, индикаторов, мероприятий и финансовых ресурсов, а также ее соответствия долгосрочным целям социально-экономического развития Российской Федерации с подготовкой проекта доклада Президенту Российской Федерации» в июне 2014 года. До июня 2014 года координации деятельности соисполнителей и участников Государственной программы по ее реализации осуществлялась Минфином России в рабочем порядке.

5. Анализ рисков реализации Государственной программы и принятие мер по управлению рисками реализации Государственной

программы

Основным финансовым риском реализации Государственной программы является существенное ухудшение параметров внешнеэкономической конъюнктуры, что влечет за собой увеличение дефицита федерального бюджета, увеличение объема государственного долга и стоимости его обслуживания.

В 2013 году средняя цена нефти марки «Юралс» в 2013 году составила 107,9 долл. США за баррель, что на 2,4% ниже среднего уровня предыдущего года (110,5 доллара США за баррель).

Цена на газ (дальнее зарубежье) в 2013 году составила 387,1 долл. США за тыс. куб. м против 388,9 долл. США за тыс. куб. м в 2012 году (снижение за год составило 0,5 процента).

Нефтегазовые доходы федерального бюджета составили в 2013 году 9,8 % к ВВП или уменьшились по сравнению с 2012 годом (10,4 %) на 0,6 процентных пункта.

Федеральный бюджет в 2013 году исполнен с дефицитом – 323,0 млрд. рублей или 0,5% к ВВП, в 2012 году федеральный бюджет исполнен с дефицитом – 39,5 млрд. рублей или 0,06% к ВВП (62 599,1 млрд. рублей).

Динамика мировых цен оказывает существенное воздействие на долговую политику государства. В условиях ухудшения мировой конъюнктуры на нефть происходит снижение доверия инвесторов к государственным ценным бумагам Российской Федерации, что приводит к удорожанию заимствований на финансовом рынке. В отличие от стран с диверсифицированной экономикой для Российской Федерации возможности привлечения заемных средств оказываются ограниченными именно в те периоды, когда заемные средства могли бы частично компенсировать сокращение доходов.

В 2013 году имели место риски в сфере управления государственным долгом Российской Федерации (подпрограмма 5 «Управление государственным долгом и государственными финансовыми активами Российской Федерации»). Так, динамика показателей долговой устойчивости Российской Федерации за 2010 – 2013 годы имеет устойчивую тенденцию к ухудшению значений следующих показателей:

Показатели	2010	2011	2012	2013
Отношение государственного долга Российской Федерации к ВВП	9,0	9,5	10,5	11,3
Доля расходов на обслуживание государственного долга Российской Федерации в общем объеме расходов федерального бюджета	1,9	2,4	2,5	2,7
Отношение платежей на обслуживание и погашение государственного долга Российской Федерации к доходам федерального бюджета	6,2	5,8	6,1	6,8
Отношение государственного долга Российской Федерации к доходам федерального бюджета	50,1	47,0	50,7	58,0
Доля государственного внутреннего долга Российской Федерации в общем объеме государственного долга Российской Федерации	70,7	78,4	76,35	75,8

За период 2010 – 2013 годы отношение государственного долга к ВВП увеличилось на 25,6 %, к доходам федерального бюджета – на 15,8 %, доля

расходов на обслуживание госдолга в общем объеме расходов федерального бюджета увеличилась на 42,1 %, отношение платежей на обслуживание и погашение госдолга Российской Федерации к доходам федерального бюджета на 9,7 %, доля внутреннего долга Российской Федерации в общем объеме государственного долга Российской Федерации на 7,2 %.

В целях минимизации указанных финансовых рисков Госпрограммой предусмотрены разработка и утверждение долгосрочной бюджетной стратегии, обеспечивающей соблюдение законодательно установленных бюджетных правил, а также установление на долгосрочный период предельных расходов федерального бюджета на реализацию государственных программ Российской Федерации и их соблюдение при формировании проекта федерального бюджета на очередной финансовый год и плановый период.

В 2013 году проект долгосрочной бюджетной стратегии был внесен в Правительство Российской Федерации письмом Минфина России от 27 августа 2013 г. № 01-02-01/09-35225. Однако по состоянию на 1 августа 2014 года она не утверждена, Правительством Российской Федерации проект долгосрочной бюджетной стратегии отправлен на доработку. Планом реализации Госпрограммы на 2014 год и на плановый период 2015 и 2016 годов внесение проекта бюджетной стратегии перенесено с 2013 года на 31 декабря 2014 года.

Указанные обстоятельства способствуют в отсутствие бюджетной стратегии возникновению рисков недостижения цели обеспечения долгосрочной сбалансированности и устойчивости бюджетной системы, предусмотренной Госпрограммой.

Следует отметить, что в условиях заметной неустойчивости прогнозируемых на долгосрочную перспективу показателей существуют высокие риски необходимости внесения изменений в Госпрограмму, связанные с неоднократными внесениями изменений в федеральный закон о федеральном бюджете в текущем финансовом году.

В результате внесения изменений в Федеральный закон от 2 декабря 2013 года № 349-ФЗ «О федеральном бюджете на 2014 год и на плановый период 2015 и 2016 годов» ресурсное обеспечение Госпрограммы не соответствует федеральному закону о федеральном бюджете.

На сегодняшний день существует риск недостижения показателей относительно целей, задач, основных мероприятий подпрограммы 8 «Развитие международного финансово-экономического сотрудничества Российской Федерации», так как существующая ситуация в сфере международных финансово-экономических отношений не позволяет корректно оценить результаты реализации подпрограммы и создает риски ее невыполнения. Кроме того, Минэкономразвития России, Минфином России и МИДом России в настоящее время прорабатывается вопрос о включении направления, касающегося содействия международному развитию, в государственную программу Российской Федерации «Внешинополитическая деятельность».

6. Организация текущего управления Государственной программой

Согласно п. 28 раздела V «Управление и контроль реализации

государственной программы» Порядка реализации Госпрограммы осуществляется в соответствии с планом ее реализации, разрабатываемым с использованием аналитической информационной системы «Портал государственных программ Российской Федерации», который формируется Минфином России по предложениям соисполнителя и участников Госпрограммы.

Также в соответствии с пунктом 71.4 Методических указаний осуществляется ежеквартальный мониторинг реализации Госпрограммы. Минфин России на основании сведений, полученных по запросам от участников и соисполнителя Госпрограммы о фактическом наступлении контрольных событий в отчетном квартале, осуществляет анализ и ввод указанных сведений в аналитическую информационную систему «Портал государственных программ Российской Федерации» (сайт <http://programs.gov.ru>).

Минфином России осуществляется реализация мероприятий Плана противодействия коррупции Министерства финансов Российской Федерации на 2014-2015 годы, утвержденного приказом Минфина России от 28 мая 2014 г. № 147, Национального плана противодействия коррупции на 2014-2015 годы, утвержденного указом Президента Российской Федерации от 11 апреля 2014 г. № 226, плана мероприятий по реализации Рекомендаций Рабочей группы ОЭСР по борьбе с подкупом иностранных должностных лиц при осуществлении международных коммерческих сделок, данных по итогам прохождения Обзора выполнения Российской Федерацией Конвенции ОЭСР по борьбе с подкупом иностранных должностных лиц при осуществлении международных коммерческих сделок от 21 ноября 1997 г., подлежащим исполнению в соответствии с поручения Правительства Российской Федерации от 7 мая 2014 г. № ИШ-П4-3281.

За период с 1 января 2013 года по 1 июня 2014 года, согласно представленной Минфином России в ходе проверки информации, Минфином России изданы 7 приказов в целях снижения коррупционных рисков.

8. Возражения или замечания руководителей объектов контрольного мероприятия на результаты контрольного мероприятия.

Поступили замечания от директора Департамента бюджетной политики Министерства финансов Российской Федерации И.А.Соколова к акту по результатам контрольного мероприятия от 9 июля 2014 г. № км-410/06-01 «Анализ планирования и реализации мероприятий государственной программы Российской Федерации «Управление государственными финансами и регулирование финансовых рынков», включая оценку сбалансированности целей, задач, индикаторов, мероприятий и финансовых ресурсов, а также ее соответствия долгосрочным целям социально-экономического развития Российской Федерации с подготовкой проекта доклада Президенту Российской Федерации» по подпрограмме 7 «Эффективное функционирование финансовых рынков, банковской, страховой деятельности, схем инвестирования и защиты пенсионных накоплений» в Министерстве финансов Российской Федерации»

(письмо вх. № А-3491 от 9 июля 2014 г.). Заключение на замечания утверждено аудитором Счетной палаты Российской Федерации А.В.Перчаином от 21 июля 2014 г. № 06-670/06-01вн (приложение № 3 к отчету).

9. Выводы:

1. Госпрограмма в основном сбалансирована по целям и задачам, направленным на обеспечение долгосрочной сбалансированности и устойчивости бюджетной системы Российской Федерации и учитывает основные положения, закрепленные в стратегических документах: в Концепции долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года, Основных направлениях деятельности Правительства Российской Федерации на период до 2018 года», Бюджетном послании Президента Российской Федерации Федеральному Собранию от 13 июня 2013 г. «О бюджетной политике в 2014 - 2016 годах», Программе повышения эффективности управления общественными (государственными и муниципальными) финансами на период до 2018 года, которыми предусмотрены: направления по повышению эффективности бюджетных расходов и системы бюджетирования; развитие системы стратегического и бюджетного планирования, деофшоризация экономики, развитие налоговой системы и повышение ее конкурентоспособности; повышению эффективности государственного регулирования алкогольного рынка; обеспечение долгосрочной сбалансированности и устойчивости федерального бюджета.

В ходе анализа сбалансированности целей и задач подпрограмм Госпрограммы установлено, что решение задачи 9 «Совершенствование законодательства Российской Федерации в сфере регулирования финансового рынка» Госпрограммы, реализуемой посредством подпрограммы 7 «Эффективное функционирование финансовых рынков, банковской, страховой деятельности, схем инвестирования и защиты пенсионных накоплений», не является достаточной для достижения цели 2 Госпрограммы «Повышение эффективности функционирования финансового рынка (в том числе фондового рынка, банковской и страховой сферы, системы формирования и инвестирования пенсионных накоплений, создание международного финансового центра) в целях роста конкурентоспособности национальной экономики)».

Единственным исполнителем данной подпрограммы является Минфин России.

В соответствии с Федеральным законом от 23 июля 2013 г. № 251-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с передачей Центральному Банку Российской Федерации полномочий по регулированию, контролю и надзору в сфере финансовых рынков» полномочия по регулированию, контролю и надзору в сфере финансовых рынков были переданы Банку России, который не может быть отнесен к соисполнителям или участникам государственных программ, поскольку не является федеральным органом исполнительной власти, главным распорядителем средств федерального бюджета или государственным

заказчиком федеральных целевых программ.

Вместе с тем, распоряжением Правительства Российской Федерации от 29 декабря 2008 г. № 2043-р утверждена Стратегия развития финансового рынка Российской Федерации на период до 2020 года, целью которой является формирование конкурентоспособного финансового центра, и распоряжением Правительства Российской Федерации от 22 июля 2013 г. № 1293-р - Стратегия развития страховой деятельности в Российской Федерации до 2020 года, основной целью которой является комплексное содействие развитию страховой отрасли и превращение ее в стратегический сектор экономики. Реализация указанных стратегий в соответствии с законодательством Российской Федерации отнесена к полномочиям Банка России, Минфина России, Минэкономразвития России и других заинтересованных федеральных органов исполнительной власти.

В системе показателей (индикаторов) подпрограммы 7 «Эффективное функционирование финансовых рынков, банковской, страховой деятельности, схем инвестирования и защиты пенсионных накоплений» не учтены целевые ориентиры достижения цели развития финансовых рынков и банковской системы в среднесрочной и долгосрочной перспективе, определенные Концепцией долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года, в том числе: повышение уровня банковского кредитования экономики до 80 - 85 % ВВП в 2020 году; повышение вклада банковского сектора в финансирование инвестиций в основной капитал до 20 - 25 % в 2020 году; повышение относительного уровня капитализации российских компаний до 150 - 200 % ВВП к 2020 году; повышение отношения стоимости российских корпоративных облигаций в обращении к ВВП до 22 - 25 % в 2020 году; повышение отношения собранных страховых премий к ВВП до 7-9 % в 2020 году.

Данное обстоятельство вносит дополнительные риски недостижения ожидаемых результатов реализации подпрограммы 7 «Эффективное функционирование финансовых рынков, банковской, страховой деятельности, схем инвестирования и защиты пенсионных накоплений».

Также система показателей (индикаторов) отдельных подпрограмм не в полной мере учитывает основные положения, закрепленные в стратегических документах.

Запланированное значение показателя «Доля налогоплательщиков, удовлетворительно оценивающих качество работы налоговых органов, %» подпрограммы 5 «Обеспечение функционирования и развития налоговой системы Российской Федерации» в период с 2017 по 2020 годы зафиксировано на одном уровне (76,1%). В соответствии с требованиями Указа Президента Российской Федерации от 7 мая 2012 г. № 601 «Об основных направлениях совершенствования системы государственного управления» уровень удовлетворенности граждан Российской Федерации качеством предоставления государственных и муниципальных услуг к 2018 году должен составить не менее 90 %.

Показатели (индикаторы) подпрограммы 11 «Государственное регулирование в сфере производства и оборота этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции» не учитывают конечные общественно значимые результаты государственного регулирования алкогольного рынка: снижение доли нелегально произведенной продукции, сокращение потребления алкогольной продукции, снижение уровня потребления крепких напитков, и на основании этого снижение уровня смертности, связанной с отравлением алкогольной продукцией.

Отсутствует сбалансированность между целью и задачами подпрограммы 4 «Организация и осуществление контроля и надзора в финансово-бюджетной сфере».

Формулировка и содержание цели «Обеспечение контроля и надзора за соблюдением бюджетного законодательства, валютного законодательства, внешнего контроля качества работы аудиторских организаций, определенных Федеральным законом «Об аудиторской деятельности» подпрограммы 4 не в полной мере отражает положения стратегических документов социально-экономического развития Российской Федерации (Послание Президента Российской Федерации Федеральному Собранию от 12 декабря 2012 года; разделы II, III (пункты 3 и 4) Основных направлений деятельности Правительства Российской Федерации на период до 2018 года) в части развития системы государственного и муниципального контроля, реализации современных принципов работы контрольных органов и формирования эффективной системы противодействия коррупции, в том числе за счет совершенствования контрольно-надзорных функций, установление контрольно-надзорных механизмов в сфере жилищно-коммунального хозяйства.

Кроме того, цель подпрограммы 4 «Организация и осуществление контроля и надзора в финансово-бюджетной сфере» не в полной мере учитывает деятельность федерального органа исполнительной власти, осуществляющего функции по контролю и надзору в финансово-бюджетной сфере в части ожидаемого конечного результата реализации подпрограммы по контролю за использованием средств, получаемых в качестве государственной поддержки капитального ремонта, а также средств, полученных от собственников помещений в многоквартирных домах.

2. Состав целевых показателей Госпрограммы не в полной мере достаточен для отражения решения ее основных задач и достижения целей.

Отсутствуют показатели, характеризующие ход решения 5 из 13 задач Госпрограммы:

- «Организация и осуществление контроля над соблюдением валютного законодательства Российской Федерации и актов органов валютного регулирования»;

- «Организация и осуществление внешнего контроля качества работы аудиторских организаций, проводящих обязательный аудит бухгалтерской (финансовой) отчетности организаций, определенных Федеральным законом от 30 декабря 2008 г. № 307-ФЗ «Об аудиторской деятельности»;

- «Развитие взаимоотношений Российской Федерации с международными экономическими (по вопросам, отнесенным к компетенции Минфина России) и финансовыми организациями;

- «Повышение эффективности государственного регулирования отрасли драгоценных металлов и драгоценных камней»;

- «Повышение эффективности государственного регулирования алкогольного рынка».

3. Некоторые подпрограммы не в полном объеме обеспечены целевыми показателями (индикаторами), что затрудняет в целом оценку достижения их целей.

Отсутствуют показатели, непосредственно отражающие ожидаемые результаты реализации основного мероприятия 6.4 «Оказание государственной гарантийной поддержки национальной промышленности, реализации инвестиционных проектов (в том числе региональных), экспорта, развития малого и среднего предпринимательства, выполнения гособоронзаказа» и основного мероприятия 6.9 «Обеспечение защиты интересов Российской Федерации в международных судебных и иных юридических спорах, касающихся финансовых претензий к Российской Федерации» подпрограммы 6 «Управление государственным долгом и государственными финансовыми активами Российской Федерации».

Единственный показатель 6.4 «Разница между фактической доходностью размещения средств Фонда национального благосостояния и доходностью эталонного инвестиционного портфеля долговых обязательств иностранных государств со сроком до погашения от 1 года до 3 лет (США – 45 %, Германия – 25 %, Франция – 20 %, Великобритания – 10 %)» недостаточен для оценки реализации основного мероприятия 6.11 «Управление средствами суверенных фондов». Иные показатели управления средствами Резервного фонда и Фонда национального благосостояния, отражающие состояние (изменение состояния) суверенных фондов в подпрограмме 6 «Управление государственным долгом и государственными финансовыми активами Российской Федерации» не предусмотрены.

4. По результатам проведенного анализа установлено, что основные требования Порядка разработки, реализации и оценки эффективности государственных программ Российской Федерации, утвержденного постановлением Правительства Российской Федерации от 2 августа 2010 г. № 588 и Методических указаний по разработке и реализации государственных программ Российской Федерации, утвержденных приказом Минэкономразвития России от 20 ноября 2013 г. № 690 «Об утверждении Методических указаний по разработке и реализации государственных программ Российской Федерации» в основном выполнены.

Вместе с тем отмечаются факты несоблюдения отдельных положений указанных нормативных правовых актов.

В нарушение пункта 64 Методических указаний и пункта 30(1) Порядка Минфином России как ответственным исполнителем детальный план-график

реализации государственной программы «Управление государственными финансами» на 2013 год и плановый период 2014 и 2015 годов в 2013 году не утверждался.

5. В ходе проверки установлены нарушения требований пункта 25.1 Методических указаний в части обеспечения достоверности, точности и однозначности показателей (индикаторов) подпрограммы 6 «Управление государственным долгом и государственными финансовыми активами Российской Федерации»:

- не обеспечено требование «достоверности» показателя 6.4 «Разница между фактической доходностью размещения средств Фонда национального благосостояния и доходностью эталонного инвестиционного портфеля долговых обязательств иностранных государств со сроком до погашения от 1 года до 3 лет», поскольку способ сбора и обработки исходной информации не допускает возможность проверки точности получаемых в процессе независимого мониторинга и оценки реализации подпрограммы. В качестве базовых показателей, используемых в формуле расчета показателя 6.4, заявлены значения индексов совокупного дохода для обязательств правительств США, Германии, Франции и Великобритании, представленных в информационно-аналитической системе Блумберг (Bloomberg). Вместе с тем, индексы, представленные в информационно-аналитической системе Блумберг (Bloomberg), имеют строго кодифицированные обозначения на иностранном языке, несопоставимые с наименованием вышеназванных базовых показателей. Кроме того, информационно-аналитическая система Блумберг (Bloomberg) в той ее части, где расположены необходимые информационные ресурсы, имеет ограниченный доступ, предоставляемый на платной основе;

- не обеспечены «точность» и «однозначность» показателя 6.5 «Целевое значение доходности к погашению портфеля облигаций федеральных займов на конец соответствующего года», так как на официальном сайте ЗАО «ФБ ММВБ» (www.micex.ru) в разделе «Индексы и котировки» по группе «Облигационные федеральные займы» размещаются итоги ежедневных торгов по облигационным федеральным займам, которые содержат значения двух показателей доходности к погашению облигационных федеральных займов: «Доходность по средневзвешенной цене» и «Доходность по цене последней сделки», что не позволяет сделать однозначный выбор базового показателя и может привести к погрешности измерения указанного показателя.

При анализе планирования Госпрограммы установлено, что Минфин России в соответствии с требованиями пункта 28 Методических указаний, исходя из которых в ресурсном обеспечении госпрограмм отражаются только расходы федерального бюджета (по кодам классификации расходов бюджетов), в ресурсном обеспечении реализации основных мероприятий 6.2 «Обеспечение своевременности и полноты исполнения долговых обязательств», 6.4 «Оказание государственной гарантийной поддержки национальной промышленности, реализации инвестиционных проектов (в том числе региональных), экспорта, развития малого и среднего предпринимательства, выполнения

гособоронзаказа» и 6.10 «Обеспечение реализации соглашений Российской Федерации с правительствами иностранных государств-заемщиков» предусмотрел бюджетные ассигнования без учета ежегодных объемов бюджетных ассигнований, направляемых на погашение основной суммы долга Российской Федерации, возможное исполнение государственных гарантий, предоставление государственных финансовых и государственных экспортных кредитов иностранным государствам и (или) иностранным юридическим лицам, предусмотренных в источниках финансирования дефицита федерального бюджета.

В то же время согласно разделу IV Порядка финансовое обеспечение реализации государственных программ в части расходных обязательств Российской Федерации осуществляется за счет бюджетных ассигнований федерального бюджета. В соответствии с Бюджетным кодексом Российской Федерации (статьи 6 и 84) бюджетные ассигнования – это предельные объемы денежных средств, предусмотренных для исполнения расходных обязательств, в том числе, за счет источников финансирования дефицита федерального бюджета.

Учитывая изложенное и, принимая во внимание, что формирование Госпрограммы должно осуществляться исходя из принципов наиболее полного охвата сфер социально-экономического развития Российской Федерации и бюджетных ассигнований федерального бюджета (раздел III «Модернизация бюджетного процесса в условиях внедрения программно-целевых методов управления» Программы повышения эффективности управления общественными (государственными и муниципальными) финансами на период до 2018 года (утверждена распоряжением Правительства Российской Федерации от 30 декабря 2013 г. № 2593-р) и пункт 5 Методических указаний), требуется дополнительная проработка положений Методических указаний, касающихся формирования ресурсного обеспечения Госпрограммы.

6. В нарушение подпункта «е» пункта 11 Порядка показатели подпрограммы 5 «Обеспечение функционирования и развитие налоговой системы Российской Федерации» не содержат основных параметров государственных заданий в части качества и объема предоставляемых государственных услуг по реализации дополнительных профессиональных образовательных программ Федеральной налоговой службы (профессиональная переподготовка и повышение квалификации) в рамках исполнения основного мероприятия 5.2 «Совершенствование налогового администрирования».

7. Объем ресурсного обеспечения, предусмотренный в 2013 году на реализацию государственной программы «Управление государственными финансами» (утвержденной распоряжением Правительства Российской Федерации от 4 марта 2013 г. № 293-р), составлял 769,1 млрд. рублей, при этом объем бюджетных ассигнований, предусмотренный Федеральным законом от 3 декабря 2012 г. № 216-ФЗ «О федеральном бюджете на 2013 год и на плановый период 2014 и 2015 годов» (с изменениями) составил 660,3 млрд. рублей, что на 108,8 млрд. рублей (на 14,2 %) меньше объема, предусмотренного ресурсным

обеспечением указанной государственной программы. Кассовое исполнение расходов на реализацию указанной государственной программы в 2013 году составило 566,1 млн. рублей, или 73,6 % от предусмотренного объема ее ресурсного обеспечения.

Несмотря на изменение объемов бюджетных ассигнований, соответствующие изменения в ресурсное обеспечение указанной государственной программы в 2013 году не вносились.

8. Объем ресурсного обеспечения Госпрограммы на 2014 год, утвержденный постановлением Правительства Российской Федерации от 15 апреля 2014 г. № 320, составил 729,2 млрд. рублей. В соответствии со сводной бюджетной росписью на 1 июля 2014 года средства федерального бюджета на реализацию Госпрограммы предусмотрены в сумме 740,0 млрд. рублей, что на 10,8 млрд. рублей больше ресурсного обеспечения, предусмотренного Госпрограммой.

По предварительным данным кассовое исполнение расходов на реализацию Госпрограммы за первое полугодие 2014 года составило 277,7 млрд. рублей, или 37,5 % показателя, утвержденного сводной бюджетной росписью на 1 июля 2014 года, и 38,1 % от объема, предусмотренного Госпрограммой на 2014 год.

Начиная с 2015 года, запланировано уменьшение бюджетных ассигнований по подпрограмме 11 «Государственное регулирование в сфере производства и оборота этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции» с 1,3 млрд. рублей в 2014 году до 1,14 млрд. рублей в 2015 и 2016 годах и до 1,08 млрд. рублей в 2017 году, или на 16,9 % меньше по сравнению с 2014 годом.

При этом перечень мероприятий подпрограммы 11 остается в том же составе: совершенствование нормативной правовой базы в сфере производства и оборота этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции; обеспечение реализации подпрограммы; совершенствование государственного контроля и надзора за производством, оборотом, качеством и безопасностью этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции, что ставит под вопрос реалистичность их выполнения.

В ресурсном обеспечении реализации подпрограммы 10 «Государственное регулирование отрасли драгоценных металлов и драгоценных камней и организация формирования и использования Государственного фонда драгоценных металлов и драгоценных камней Российской Федерации» отсутствуют бюджетные ассигнования на формирование Госфонда России, что не позволяет оценить степень реализации основного мероприятия 10.2 «Организация формирования Государственного фонда драгоценных металлов и драгоценных камней Российской Федерации и обеспечение опробования, анализа и клеймения государственным пробирным клеймом» и определить ожидаемый результат ее реализации.

9. Анализ эффективности реализации государственной программы Российской Федерации «Управление государственными финансами», за

2013 год показал, что из 3 установленных целевых параметров (сопоставление фактических и планируемых значений целевых индикаторов Госпрограммы; сопоставление фактических и планируемых объемов расходов федерального бюджета на реализацию Госпрограммы и ее основных мероприятий; сопоставление числа выполненных и планируемых мероприятий плана реализации Госпрограммы) достигнут только 1 целевой параметр (сопоставление фактических и планируемых объемов расходов федерального бюджета на реализацию Госпрограммы и ее основных мероприятий), что не позволяет сделать вывод об успешной реализации указанной Госпрограммы в 2013 году.

10. Анализ достижения значений показателей (индикаторов) государственной программы «Управление государственными финансами» показал, что в 2013 году из 46 показателей не исполнено 5:

показатель Госпрограммы «Нефтегазовый дефицит по отношению к ВВП» - при планируемом значении показателя « (-) 9,7 %» его фактическое значение составило « (-) 10,3 %»;

показатель подпрограммы 1 «Долгосрочное финансовое планирование» - «Наличие долгосрочной (на срок не менее 12-ти лет) бюджетной стратегии» не исполнен и имеет значение «нет»;

показатель подпрограммы 2 «Нормативно-методическое обеспечение и организация бюджетного процесса» - «Исполнение расходных обязательств Российской Федерации» (отношение исполнения федерального бюджета к утвержденному объему бюджетных ассигнований, предусмотренному сводной бюджетной росписью федерального бюджета с учетом изменений на конец отчетного периода), при запланированном 100 % показателе исполнения расходных обязательств Российской Федерации по отчетным данным Минфина России, фактически исполнен на 99,1 %. В 2014 году плановый показатель установлен в размере «более 95 %»;

показатель подпрограммы 5 «Управление государственным долгом и государственными финансовыми активами Российской Федерации» - «Целевое значение доходности к погашению портфеля облигаций федеральных займов на конец соответствующего года», при планируемом значении меньше или равно 7,0 %, фактически составил 7,4 %;

показатель подпрограммы 6 «Развитие международного финансово-экономического сотрудничества Российской Федерации» - «Процент исполнения годовых расходных обязательств Российской Федерации, вытекающих из международных договоров и решений, принятых с участием Российской Федерации, в рамках сотрудничества с МФО и с зарубежными странами на двусторонней основе, подлежащих исполнению за счет бюджетных ассигнований федерального бюджета», при планируемом не менее 70 %, фактически составил 59,5 %.

11. Основным финансовым риском реализации Государственной программы является существенное ухудшение параметров внешнеэкономической конъюнктуры, что влечет за собой увеличение дефицита

федерального бюджета, увеличение объема государственного долга и стоимости его обслуживания.

За период 2010 – 2013 годы отношение государственного долга к ВВП увеличилось на 25,6 %, к доходам федерального бюджета – на 15,8 %, доля расходов на обслуживание госдолга в общем объеме расходов федерального бюджета увеличилась на 42,1 %, отношение платежей на обслуживание и погашение госдолга Российской Федерации к доходам федерального бюджета на 9,7 %.

Отсутствие долгосрочной бюджетной стратегии может способствовать возникновению рисков недостижения цели обеспечения долгосрочной сбалансированности и устойчивости бюджетной системы, предусмотренной Госпрограммой.

Следует отметить, что в условиях заметной неустойчивости прогнозируемых на долгосрочную перспективу показателей существуют высокие риски необходимости внесения изменений в Госпрограмму, связанные с неоднократными внесениями изменений в федеральный закон о федеральном бюджете в текущем финансовом году.

В результате внесенных в 2014 году изменений в Федеральный закон от 2 декабря 2013 года № 349-ФЗ «О федеральном бюджете на 2014 год и на плановый период 2015 и 2016 годов» ресурсное обеспечение Госпрограммы не соответствует указанному федеральному закону.

12. Существует риск недостижения показателей (индикаторов) подпрограммы 8 «Развитие международного финансово-экономического сотрудничества Российской Федерации», так как существующая ситуация в сфере международных финансово-экономических отношений не позволяет корректно оценить результаты реализации подпрограммы и создает риски ее невыполнения.

Кроме того, Минэкономразвития России, Минфином России и МИДом России в настоящее время прорабатывается вопрос о включении направления, касающегося содействия международному развитию, в государственную программу Российской Федерации «Внешнеполитическая деятельность».

13. Анализ организации и координации деятельности ответственного исполнителя, соисполнителя и участников Госпрограммы показал, что Минфином России осуществлено закрепление обязанностей участников и соисполнителя Госпрограммы по предоставлению информации о целевых показателях (индикаторах) Госпрограммы и подпрограмм, а также основных мероприятиях подпрограмм.

Следует отметить, что указанное закрепление было осуществлено Минфином России в период проведения Счетной палатой Российской Федерации настоящего контрольного мероприятия в июне 2014 года.

До этого времени координация деятельности соисполнителей и участников Госпрограммы осуществлялась Минфином России в рабочем порядке.

10. Предложения:

1. Направить отчет о результатах и информацию об основных итогах контрольного мероприятия в Совет Федерации и Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации.

2. Направить информационное письмо Счетной палаты Российской Федерации в Правительство Российской Федерации.

3. Направить представление Счетной палаты Российской Федерации в Министерство финансов Российской Федерации.

Аудитор


Т.Н.Мануйлова