

ОТЧЕТ

О РЕЗУЛЬТАТАХ КОНТРОЛЬНОГО МЕРОПРИЯТИЯ

«Анализ планирования и реализации мероприятий государственной программы Российской Федерации «Социальная поддержка граждан», 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 Министерстве труда и социальной защиты Российской Федерации

(утвержден Коллегией Счетной палаты Российской Федерации

(протокол от 11 июля 2014 г. № 35К (981))

1. Основание для проведения контрольного мероприятия: План работы Счетной палаты Российской Федерации на 2014 год (пункты 2.3.3.2, 2.3.3.2.1), поручение Президента Российской Федерации от 20 октября 2013 г. № Пр-2451 ГС.

2. Предмет контрольного мероприятия: Государственная программа Российской Федерации «Социальная поддержка граждан» (далее – Госпрограмма, ГП);

Федеральный закон от 3 декабря 2012 г. № 216-ФЗ «О федеральном бюджете на 2013 год и на плановый период 2014 и 2015 годов» (с изменениями);

Федеральный закон от 2 декабря 2013 г. № 349-ФЗ «О федеральном бюджете на 2014 год и на плановый период 2015 и 2016 годов»;

послания Президента Российской Федерации;

указы Президента Российской Федерации от 7 мая 2012 года;

Основные направления деятельности Правительства Российской Федерации на период до 2018 года;

прогноз долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2030 года;

Концепция долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года;

Концепция демографической политики Российской Федерации на период до 2025 года;

Стратегия национальной безопасности Российской Федерации до 2020 года;

отраслевые стратегии и другие документы стратегического планирования.

3. Объект контрольного мероприятия: Министерство труда и социальной защиты Российской Федерации.

4. Срок проведения контрольного мероприятия - с 19 мая по 11 июля 2014 года.

5. Цели контрольного мероприятия:

5.1. Цель 1. Оценить степень сбалансированности целей, задач, индикаторов, мероприятий и финансовых ресурсов Госпрограммы, а также ее соответствия долгосрочным целям социально-экономического развития Российской Федерации.

5.2. Цель 2. Проанализировать планирование и управление реализацией мероприятий Госпрограммы за 2013 год и истекший период 2014 года.

5.3. Цель 3. Проанализировать реализацию мероприятий Госпрограммы и подпрограмм за 2013 год и истекший период 2014 года.

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

7. По результатам контрольного мероприятия установлено следующее.

7.1. Оценка степени сбалансированности целей, задач, индикаторов, мероприятий и финансовых ресурсов государственной программы Российской Федерации «Социальная поддержка граждан», а также ее соответствия долгосрочным целям социально-экономического развития Российской Федерации.

Государственная программа «Социальная поддержка граждан» (далее – Государственная программа, Госпрограмма, ГП) первоначально была утверждена распоряжением Правительства Российской Федерации от 27 декабря 2012 г. № 2553-р (далее – Распоряжение № 2553-р). В целях реализации Бюджетного послания Президента Российской Федерации о бюджетной политике в 2014-2016 годах, поручения Правительства Российской Федерации от 31 октября 2013 г. № ДМ-П13-7861 Минтрудом России разработана новая редакция Госпрограммы, которая утверждена постановлением Правительства Российской Федерации от 15 апреля 2014 г. № 296 (далее – Постановление № 296).

Срок реализации ГП (в редакции Постановления № 296) определен с 1 января 2013 по 31 декабря 2020 года, без деления на этапы. Срок по сравнению с предыдущей редакцией ГП не изменился.

Ответственным исполнителем ГП (в редакции Постановления № 296) является Минтруд России, соисполнителем – Минэкономразвития России, всего участников программы – 35.

По сравнению с редакцией ГП, утвержденной Распоряжением № 2553-р, состав исполнителей Госпрограммы, утвержденной Постановлением № 296, изменился: из состава участников ГП исключено Министерство регионального развития Российской Федерации и добавлены Министерство строительства и жилищно-коммунального хозяйства Российской Федерации и Федеральное агентство научных организаций.

В соответствии с паспортом действующая ГП включает в себя 4 подпрограммы: подпрограмма 1 «Развитие мер социальной поддержки отдельных категорий граждан», подпрограмма 2 «Модернизация и развитие

социального обслуживания населения», подпрограмма 3 «Совершенствование социальной поддержки семьи и детей», подпрограмма 4 «Повышение эффективности государственной поддержки социально ориентированных некоммерческих организаций». ФЦП в состав ГП не входят.

При этом подпрограмма 4 «Повышение эффективности государственной поддержки социально ориентированных некоммерческих организаций» носит обеспечивающий характер, поскольку деятельность этих организаций сама по себе направлена на решение задач остальных включенных в состав ГП подпрограмм.

Целями ГП являются:

- создание условий для роста благосостояния граждан – получателей мер социальной поддержки;
- повышение доступности социального обслуживания населения.

Анализ и оценка соответствия целей ГП и подпрограмм приоритетам и целям государственной политики в сфере социально-экономического развития Российской Федерации показал следующее.

Приоритеты государственной политики в сфере реализации Госпрограммы определены исходя из Концепции долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года, утвержденной распоряжением Правительства Российской Федерации от 17 ноября 2008 г. № 1662-р, Стратегии национальной безопасности Российской Федерации до 2020 года, утвержденной Указом Президента Российской Федерации от 12.05.2009 № 537, Концепции демографической политики Российской Федерации на период до 2025 года, утвержденной Указом Президента Российской Федерации от 9 октября 2007 г. № 1351, Указа Президента Российской Федерации от 7 мая 2012 г. № 597 «О мероприятиях по реализации государственной социальной политики», Указа Президента Российской Федерации от 7 мая 2012 г. № 606 «О мерах по реализации демографической политики Российской Федерации».

Цели ГП определены с учетом анализа ситуации в системе социальной поддержки населения, отражают наиболее актуальные проблемы функционирования этой системы и в целом соответствуют основным стратегическим документам Российской Федерации.

Полагаем, что при разработке Госпрограммы приоритет был отдан, прежде всего, необходимости реализовывать текущие обязательства государства по социальным выплатам. Это подтверждается и составом мероприятий ГП, основная часть которых нацелена на реализацию текущих направлений деятельности Минтруда России.

Цели ГП и входящих в ее состав подпрограмм не в полной мере соответствуют положениям Методических указаний по разработке и реализации государственных программ Российской Федерации (далее – Методические указания)¹.

¹ Утверждены приказом Минэкономразвития России от 20 ноября 2013 г. № 690 «Об утверждении Методических указаний по разработке и реализации государственных программ Российской Федерации».

Так, цель «Обеспечение социальной и экономической устойчивости семьи» подпрограммы «Совершенствование социальной поддержки семьи и детей» не обладает свойствами конкретности и измеримости, конкретные показатели, характеризующие социальную и экономическую устойчивость семьи, в Госпрограмме отсутствуют. Как следствие, достижение этой цели будет невозможно проверить по результатам исполнения Государственной программы.

Задачами ГП являются:

- выполнение обязательств государства по социальной поддержке граждан;
- обеспечение потребностей граждан старших возрастов, инвалидов, включая детей-инвалидов, семей и детей в социальном обслуживании;
- создание благоприятных условий для жизнедеятельности семьи, функционирования института семьи, рождения детей;
- повышение роли сектора негосударственных некоммерческих организаций в предоставлении социальных услуг.

Анализ состава задач, решаемых ГП и подпрограммами, оценка их необходимости и достаточности для достижения соответствующих целей свидетельствует о том, что в целом их набор достаточен для достижения целей Госпрограммы.

Вместе с тем следует отметить, что одной из задач подпрограммы 3 «Совершенствование социальной поддержки семьи и детей» является задача «рост рождаемости», при том, что в качестве цели этой подпрограммы определено «повышение рождаемости». Представляется неверным установление в одной подпрограмме задачи, практически идентичной ее цели, поскольку задача должна обеспечивать реализацию поставленной цели.

Кроме того, задача указанной подпрограммы «снижение семейного неблагополучия, беспризорности и безнадзорности, социального сиротства» по своей сути является не задачей, а, скорее, целью, реализация которой должна обеспечиваться решением конкретных задач.

Оценка обоснованности состава и значений целевых показателей (индикаторов) ГП и подпрограмм, а также мероприятий для их достижения показала следующее.

Показатель ГП «Доля граждан, получивших социальные услуги в учреждениях социального обслуживания населения, в общем, числе граждан, обратившихся за получением социальных услуг в учреждения социального обслуживания населения» не в полной мере отвечает требованию объективности, так как не учитывает, например, неоднократность обращения граждан, что может повлечь искажение результатов реализации ГП.

Оценку достижения цели «Повышение уровня жизни граждан - получателей мер социальной поддержки» и решения задачи «Повышение адресности при предоставлении мер социальной поддержки» подпрограммы 1 «Развитие мер социальной поддержки отдельных категорий граждан» представляется недостаточным проводить по таким количественным показателям, как «Доля малоимущих граждан, получивших государственную

социальную помощь на основании социального контракта, в общей численности малоимущих граждан, получивших государственную социальную помощь» и «Доля граждан, преодолевших трудную жизненную ситуацию, в общей численности получателей государственной социальной помощи на основании социального контракта», так как они охватывают только две, не самые большие группы населения, являющиеся получателями социальной поддержки.

Кроме того, в подпрограмме 1 два указанных выше показателя недостаточно увязаны с целью подпрограммы, поскольку показатели оценивают долю малоимущих граждан, получивших государственную социальную помощь и преодолевших трудную жизненную ситуацию, на основании социального контракта, тогда как цель подпрограммы – повышение уровня жизни граждан – получателей мер социальной поддержки (без увязки с социальным контрактом).

Количество показателей ГП и входящих в ее состав подпрограмм не в полной мере соответствует принципу достаточности для оценки достижения целей и решения задач. Так, в новой редакции ГП и ее подпрограмм 7 целей и 19 задач характеризуются только 17 показателями.

Анализ обоснованности состава и значений целевых показателей ГП (подпрограмм) свидетельствует о недостаточности предлагаемых показателей для полноценной оценки степени достижения целей и решения задач ГП (подпрограмм, основных мероприятий).

Так, в Госпрограмме отсутствуют показатели для оценки решения задач:

- «Обеспечение отдыха и оздоровления детей, в том числе детей, находящихся в трудной жизненной ситуации» и «Совершенствование системы поддержки социально уязвимых семей с детьми и детей» подпрограммы 3;

- «Содействие развитию прозрачности и конкурентности системы финансовой и имущественной поддержки социально ориентированных некоммерческих организаций в субъектах Российской Федерации», «Обеспечение открытости информации о государственной поддержке социально ориентированных некоммерческих организаций» подпрограммы 4.

По информации Минтруда России после утверждения Правительством Российской Федерации Концепции государственной семейной политики в Госпрограмму могут быть включены показатели, характеризующие решение задач подпрограммы 3 «Совершенствование социальной поддержки семьи и детей».

В подпрограмму 1 «Развитие мероприятий социальной поддержки отдельных категорий граждан» включены мероприятия, не отражающие достижение ее целей, задач, целевых индикаторов и показателей.

Так, например, мероприятие 1.2 «Обеспечение сбалансированности бюджета Фонда социального страхования Российской Федерации» не может быть направлено на достижение ожидаемого результата – обеспечение социальных выплат. Выплаты, осуществляемые Фондом социального страхования Российской Федерации, в основном носят страховой характер, и не являются социальными выплатами в значении подпрограммы (то есть

выплатами, имеющими характер мер социальной поддержки).

Некоторые мероприятия подпрограммы, например, мероприятие 1.32 «Осуществление ежемесячной денежной выплаты инвалидам», не учитывают дифференциацию внутри получателей ежемесячной денежной выплаты по категории инвалидов, что может повлечь искажение значения показателя – численность населения с денежными доходами ниже прожиточного минимума.

В подпрограмму 3 «Совершенствование социальной поддержки семей и детей» включены мероприятия, не отражающие достижение ее целей, задач, целевых индикаторов и показателей.

Так, например, мероприятие 3.2 «Компенсация выпадающих доходов бюджету ФСС в связи с установлением пониженных тарифов страховых взносов» не имеет отношения к выполнению целей, задач, целевых индикаторов и показателей подпрограммы, т.к. средства данного фонда предназначены для выполнения обязательств перед застрахованными лицами при наступлении страхового случая. Финансовым источником ФСС являются средства обязательного социального страхования, образуемые за счет уплаты страхователями обязательных страховых взносов.

В Приложении № 2 к программе приведены сведения только по 4 показателям (индикаторам) в разрезе субъектов Российской Федерации, что не является достаточным для оценки достижения результатов ее реализации по субъектам Российской Федерации либо по группам субъектов Российской Федерации.

В ГП обоснование состава и значений целевых показателей и индикаторов, характеризующих достижение ожидаемых результатов по этапам ее реализации по субъектам Российской Федерации либо группам субъектов Российской Федерации, не приведено.

Анализ значений целевых показателей в разрезе субъектов Российской Федерации показал, что по показателю «Численность населения с денежными доходами ниже величины прожиточного минимума, в процентах от общей численности населения» достижение к 2020 году целевого значения, установленного в целом по программе, предполагается только в 21 регионе, или 25,3 % от общего количества субъектов Российской Федерации, по показателю «Доля граждан, получивших социальные услуги в учреждениях социального обслуживания населения, в общем числе граждан, обратившихся за получением социальных услуг в учреждениях социального обслуживания населения» соответственно – в 39 регионах, или 47 %, что ставит под сомнение выполнение указанных показателей в целом по Госпрограмме.

Как следует из текста подпрограммы 3 «Совершенствование социальной поддержки семьи и детей», повышение значений показателя «суммарный коэффициент рождаемости» обеспечивается за счет реализации в Российской Федерации мероприятий по стимулированию многодетности, финансируемых из федерального бюджета и бюджетов субъектов Российской Федерации. Представляется, что показатель «суммарный коэффициент рождаемости», характеризующий достижение ожидаемых результатов по этапам реализации ГП, необходимо устанавливать в разрезе субъектов Российской Федерации.

Значение данного показателя определяется на основе данных государственного (федерального) статистического наблюдения.

Оценка согласованности значений целевых показателей ГП и подпрограмм со значениями, установленными документами стратегического планирования, показала, что цели, задачи и показатели, указанные в Концепции долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года, в части социальной поддержки граждан не в полной мере определены и детализированы в ГП.

В частности, это касается следующих вопросов:

- решение к 2020 году одной из самых острых проблем пожилого населения - полного удовлетворения потребности в постоянном постороннем уходе;

- развитие системы предоставления пособий в связи с рождением и воспитанием детей;

- полное завершение к 2020 году процесса модернизации и развития системы социального обслуживания семей и детей в соответствии с международными стандартами социального обслуживания семей и детей в развитых европейских странах;

- развитие платных форм социального обслуживания с учетом роста доходов граждан пожилого возраста и инвалидов.

В Приложении № 3 к Госпрограмме приведен перечень мероприятий ГП, а также показатели программы (подпрограммы), на значение которых влияют результаты мероприятия.

Анализ содержания Приложения № 3 к ГП показал, что для оценки исполнения всех 59 мероприятий подпрограммы 1 используется показатель «Численность населения, имеющего денежные доходы ниже величины прожиточного минимума, в процентах от общей численности населения», установленный в целом по ГП, и только одно мероприятие дополнительно оценивается двумя показателями подпрограммы 1.

Для оценки исполнения 9 мероприятий подпрограммы 2 используются показатели, установленные в целом по ГП, для оценки 7 мероприятий – показатели, установленные для подпрограммы 2, для оценки 4 мероприятий - показатели, установленные для подпрограммы 3.

Для оценки исполнения 14 мероприятий подпрограммы 3 используются показатели, установленные в целом по ГП, для оценки 18 мероприятий – показатели, установленные для подпрограммы 3.

Для оценки всех 3 мероприятий подпрограммы 4 используются только показатели, установленные для данной подпрограммы, и ни одно мероприятие не оценивается показателями, установленными в целом по ГП.

По информации Минтруда России после принятия Концепции государственной семейной политики Российской Федерации цели, задачи и индикаторы ГП будут уточнены.

В Послании Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации от 12 декабря 2013 года отмечено, что важнейшей

задачей является создание системы независимой оценки качества социальных учреждений. Этот механизм позволит увязать их финансирование с результатами работы, а значит провести эффективную оптимизацию бюджетной сети.

Нужны законодательные нормы прямого действия, которые определяют единые подходы, стандарты и критерии, а также обязательства всех уровней власти по созданию системы независимой оценки качества работы организаций социальной сферы.

Однако соответствующие задачи в ГП «Социальная поддержка граждан» отсутствуют.

В Основных направлениях деятельности Правительства Российской Федерации на период до 2018 года (утверждены Председателем Правительства Российской Федерации 31 января 2013 года) прямо поставлена цель формирования независимой оценки качества работы организаций, оказывающих услуги в сфере социального обслуживания, с введением публичных рейтингов.

Однако, как отмечено выше, соответствующие задачи и показатели в ГП «Социальная поддержка граждан» отсутствуют.

В Основных направлениях отмечено, что будут модернизированы системы социальных гарантий и социальной поддержки граждан. Однако в ГП «Социальная поддержка граждан» такая модернизация применительно к системе федеральных мер социальной поддержки не обозначена.

Нет в ГП «Социальная поддержка граждан» и упоминания о развитии геронтологической службы, хотя в Основных направлениях такая задача поставлена. Такая же задача поставлена в Концепции демографической политики Российской Федерации на период до 2025 года.

Анализ учета в мероприятиях и целевых показателях Госпрограммы положений Указов Президента Российской Федерации от 7 мая 2012 г. в части оценки организации и реализации социальной поддержки населения показал следующее.

Значения показателей ГП, характеризующих повышение соотношения средней заработной платы социальных работников со средней заработной платой в регионе, а также повышение суммарного коэффициента рождаемости, соответствуют значениям, установленным майскими указами Президента Российской Федерации (пп. «е» п.1 Указа № 597² и пп. «а» п.1 Указа № 606³).

По итогам 2013 года целевые значения показателей достигнуты. Фактическое значение показателя «Соотношение средней заработной платы социальных работников, включая социальных работников медицинских организаций, со средней заработной платой в регионе» составило 49,3 % при

² Указ Президента Российской Федерации от 7 мая 2012 г. № 597 «О мероприятиях по реализации государственной социальной политики».

³ Указ Президента Российской Федерации от 7 мая 2012 г. № 606 «О мерах по реализации демографической политики Российской Федерации».

плане 47,5 %; показателя «Суммарный коэффициент рождаемости» - 1,707 родившихся детей на одну женщину при плане 1,643.

Для достижения указанных показателей в ГП предусмотрено выполнение 3 основных мероприятий в рамках подпрограммы 2 «Модернизация и развитие социального обслуживания населения» и 14 основных мероприятий в рамках подпрограммы 3 «Совершенствование социальной поддержки семьи и детей».

Норма пп. «к» п.1 Указа № 597, характеризующая необходимость формирования независимой системы оценки качества работы организаций, оказывающих социальные услуги, включая определение критериев эффективности работы таких организаций и введение публичных рейтингов их деятельности, реализуется одним основным мероприятием подпрограммы 2 «Модернизация и развитие социального обслуживания населения». Однако указанная норма не нашла отражения в ГП в виде целей, задач или показателей.

Норма пп. «л» п.1 Указа №597, предусматривающая с 2013 года меры, направленные на увеличение поддержки социально ориентированных некоммерческих организаций (далее – СО НКО), реализуется тремя основными мероприятиями подпрограммы 4 «Повышение эффективности государственной поддержки социально ориентированных некоммерческих организаций». При этом в указанной подпрограмме отсутствует мероприятие по обеспечению поддержки СО НКО, осуществляющих деятельность в сфере социального обслуживания населения, через установление для них пониженных тарифов страховых взносов во внебюджетные социальные фонды⁴. Такие льготы также фактически являются мерами финансовой поддержки этих организаций, поэтому их следует обозначить в программных мероприятиях с целью более полного определения объема государственных ресурсов (наряду с предоставлением субсидий из федерального бюджета), направленных на поддержку СО НКО.

В 2013 году фактическое финансирование программных мероприятий на увеличение поддержки СО НКО составило 1 677,0 млн. рублей, или 99,8 % утвержденных бюджетных назначений.

Нормы пп. «в», «г» и «д» пункта 1 и пункта 2 Указа № 606, предусматривающие реализацию с 2013 года софинансирования за счет средств федерального бюджета расходных обязательств субъектов Российской Федерации с неблагоприятной демографической ситуацией, возникающих при назначении выплаты в размере определенного в регионе прожиточного минимума для детей, назначаемую в случае рождения третьего ребенка или последующих детей до достижения ребенком возраста трех лет (включая определение перечня субъектов Российской Федерации и объема средств федерального бюджета), реализуется 1 основным мероприятием подпрограммы 3 «Совершенствование социальной поддержки семьи и детей», предусматривающим выделение соответствующих субсидий.

⁴ Предусмотренные Федеральным законом от 24 июля 2009 г. N 212-ФЗ "О страховых взносах в Пенсионный фонд Российской Федерации, Фонд социального страхования Российской Федерации, Федеральный фонд обязательного медицинского страхования".

В 2013 году фактическое финансирование из федерального бюджета программных мероприятий на софинансирование расходных обязательств регионов на указанные выплаты составило 2 997,6 млн. рублей, или 81,9 % утвержденных бюджетных назначений, из них использовано средств в регионах 2 838,2 млн. рублей, или 94,7%.

Указом Президента Российской Федерации от 28 декабря 2012 г. № 1688⁵ поставлена задача увеличения с 1 января 2013 г. размера компенсационной выплаты, установленной Указом Президента Российской Федерации от 26 декабря 2006 г. №1455 «О компенсационных выплатах лицам, осуществляющим уход за нетрудоспособными гражданами», лицам, осуществляющим уход за детьми-инвалидами в возрасте до 18 лет. Госпрограммой соответствующие мероприятия не предусмотрены.

По информации Минтруда России при формировании проекта федерального бюджета на 2015 год и плановый период 2016 и 2017 годов в Госпрограмму планируется дополнить рядом мероприятий, направленных на оказание в соответствии с федеральным законодательством социальной поддержки пенсионерам, инвалидам вследствие военной травмы, лицам, осуществляющим уход за нетрудоспособными гражданами и за детьми-инвалидами.

Анализ структуры и объемов финансовых ресурсов ГП и подпрограмм и их увязки с установленными целевыми показателями свидетельствует о том, что источником ресурсного обеспечения ГП являются только средства федерального бюджета.

По сравнению с предыдущей редакцией ГП существенно изменилась структура и объем финансового обеспечения ГП. Так, из источников ресурсного обеспечения исключены бюджеты государственных внебюджетных фондов и консолидированные бюджеты субъектов Российской Федерации, при этом объем средств федерального бюджета увеличился в целом по Программе на 13,9 %.

Объем бюджетных ассигнований на реализацию ГП в 2014 - 2016 годах соответствует показателям, утвержденным Федеральным законом от 2 декабря 2013 г. № 349-ФЗ «О федеральном бюджете на 2014 год и на плановый период 2015 и 2016 годов».

Объем ресурсного обеспечения реализации ГП определен до 2020 года с учетом прогнозируемой участниками ГП динамики численности получателей мер социальной поддержки в 2013 – 2020 годах, а также показателей прогноза уровня инфляции.

Общий объем бюджетных ассигнований на реализацию ГП составляет 9 472 766,2 млн. рублей, что в целом соответствует предварительным предельным расходам федерального бюджета на реализацию государственных программ Российской Федерации на период до 2020 года, доведенным письмом Минфина России от 27 февраля 2014 г. № 01-02-01/09-8456.

⁵ «О некоторых мерах по реализации государственной политики в сфере защиты детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей»

В составе дополнительных и обосновывающих материалов приведено обоснование необходимых финансовых ресурсов для реализации ГП.

В рамках реализации подпрограммы 3 «Совершенствование социальной поддержки семьи и детей» основной формой помощи семьям с детьми являются ежемесячные пособия на ребенка. По оценочным данным небольшой размер пособий и включение в число их получателей детей из небедных семей приводит к тому, что влияние данного пособия на бедность получателей невелико, оно снижает уровень бедности на 0,4%. Госпрограммой не предусмотрено федерального финансирования таких пособий, следовательно, совершенствование проверки нуждаемости может не дать заметного снижения бедности семей с детьми.

При этом необходимо отметить, что существующее разнообразие пособий не решает проблему бедности в семьях с детьми. Счетная палата Российской Федерации еще в 2010 году проводила экспертно-аналитическое мероприятие по вопросу оценки внедрения принципа адресности в систему детских пособий. По результатам этого мероприятия был сделан вывод о целесообразности замены множества разнообразных, но зачастую крайне низких по размеру детских пособий, выплачиваемых на федеральном, региональном и муниципальном уровнях, на единое пособие, предотвращающее бедность в семьях с детьми (выплачиваемое по критерию нуждаемости на основе объективных исследований причин бедности). Естественно, здесь не идет речь о пособиях, выплачиваемых взамен утраченного заработка.

Представляется, что размер такого единого пособия должен быть индивидуален для каждой семьи (доводя общий уровень доходов семьи до суммы прожиточного минимума, умноженного на количество членов семьи) и его назначение должно осуществляться на основе социального контракта. Между тем, действующая ГП предусматривает сохранение всего разнообразия пособий с расширением принципа адресности их выплаты.

Следует также отметить, что, несмотря на то, что в ГП придается большое значение распространению опыта социальных контрактов, финансирования по мероприятию 1.56 «Расширение сферы применения социальных контрактов в субъектах Российской Федерации» не предусмотрено. Следовательно, данное направление будет финансироваться, как и раньше, за счет средств бюджетов субъектов Российской Федерации, что может не оказать положительного влияния на ожидаемые результаты ГП. Адресная помощь малоимущим в силу недостаточного финансирования регионами отдельных видов социальной помощи и неэффективности механизмов проверки нуждаемости также может не оказать серьезного влияния на показатели бедности.

Таким образом, Госпрограмма в целом предусматривает продолжение финансирования сложившейся системы социальной поддержки населения и сохранение существующих публичных нормативных обязательств в социальной сфере.

7.2. Анализ планирования и управления реализацией мероприятий государственной программы «Социальная поддержка граждан» за 2013 год и истекший период 2014 года.

Госпрограммой предусмотрен комплекс мер государственного регулирования, включающий государственные регулятивные (правоустанавливающие, правоприменительные и контрольные) и финансовые (бюджетные, налоговые) меры.

Правоустанавливающие и правоприменительные меры государственного регулирования осуществлялись через систему устанавливаемых норм, правил и стандартов путем разработки нормативных правовых актов, необходимых для реализации Госпрограммы, а также осуществление контроля за соблюдением действующих государственных норм и стандартов.

Поскольку ГП в редакции от 15 апреля 2014 года была утверждена во II квартале 2014 года, *анализ своевременности подготовки ответственным исполнителем, соисполнителями и участниками ГП нормативных правовых актов в 2013 году и I квартале 2014 года* проведен по Госпрограмме в редакции от 27 декабря 2012 года (т.е. действующей в проверяемом периоде).

Согласно сведениям об основных мерах правового регулирования в сфере реализации Госпрограммы, приведенным в Таблице 4 к ней, за указанный период было предусмотрено разработать и принять 17 нормативных правовых актов.

Проведенный анализ своевременности и полноты принятия нормативных правовых актов показал, что не все запланированные меры правового характера реализованы. Так, из 17 мер реализованы лишь 5, при этом реализация двух из них осуществлена с нарушением установленных сроков. Принятие 4 нормативных правовых актов признано нецелесообразным (по результатам совещаний у Заместителя Председателя Правительства Российской Федерации О.Ю. Голодец), принятие еще 4 нормативных правовых актов утратило актуальность. Срок принятия 4 нормативных правовых актов перенесен на более поздний (с I квартала на III квартал 2014 года).

Несвоевременное выполнение мер по совершенствованию правового регулирования создает дополнительные риски невыполнения отдельных мероприятий ГП в рамках институциональных преобразований в системе государственного управления.

В части *осуществления ответственным исполнителем Госпрограммы координации деятельности соисполнителей и участников ГП* был выявлен ряд проблем, возникших при разработке, реализации и подготовке годового отчета о ходе реализации и оценке эффективности ГП.

Так, в соответствии с пунктом 31 Порядка разработки, реализации и оценки эффективности государственных программ Российской Федерации⁶ (далее – Порядок), годовой отчет о ходе реализации и оценке эффективности государственной программы подготавливается ответственным исполнителем совместно с соисполнителями до 1 марта года, следующего за отчетным, и

⁶ Утвержден постановлением Правительства Российской Федерации от 2 августа 2010 г. № 588.

направляется в Правительство Российской Федерации, Минэкономразвития России и Минфин России.

Вместе с тем, исходя из срока представления в 2014 году главными распорядителями средств федерального бюджета годовой бюджетной отчетности за 2013 год, определенного приказом Федерального казначейства от 20 сентября 2013 г. № 20н⁷ - до 1 апреля 2014 года, отчет об использовании бюджетных ассигнований федерального бюджета на реализацию ГП не может быть представлен ранее этой даты.

По состоянию на 1 марта 2014 года также не могут быть представлены сведения о достижении значений показателей (индикаторов) ГП, поскольку согласно срокам, определенным Федеральным планом статистических работ, утвержденным распоряжением Правительства Российской Федерации от 6 мая 2008 г. № 671-р, информация по показателям ГП может быть представлена в период с 1 апреля по 21 августа 2014 года.

Кроме того, Минтрудом России отмечается ряд проблем в части межведомственного взаимодействия (в том числе по своевременной подготовке и представлению ответственному исполнителю ГП отчетных данных), что значительно затрудняет работу по проведению мониторинга, формированию годового отчета и осуществлению координации в целом.

В целях устранения названной проблемы предлагается внести изменения в вышеназванный Порядок, предусматривающие ответственность участников ГП в случае непредставления в установленный срок или представления недостоверных данных мониторинга реализации ГП.

Следует отметить несовершенство аналитической информационной системы АИС «Государственные программы» (далее – АИС «Государственные программы», АИС) и необходимости ее доработки.

Так, например, технические возможности аналитической информационной системы не позволяют участникам ГП своевременно и в полном объеме заполнять формы мониторинга⁸ ее реализации, что значительно затрудняет Минтуду России (как ответственному исполнителю) возможность обеспечить своевременное представление ежеквартальной и годовой отчетности в Правительство Российской Федерации, Минэкономразвития России и Минфин России.

В целях устранения названных проблем Минтруд России обратился в Минэкономразвития России⁹ о необходимости внесения изменений в названный Порядок и Методические указания по разработке и реализации государственных программ Российской Федерации относительно сроков

⁷ «О сроках предоставления главными распорядителями средств федерального бюджета, главными администраторами доходов федерального бюджета, главными администраторами источников финансирования дефицита федерального бюджета в межрегиональное операционное управление федерального казначейства сводной месячной, квартальной и годовой бюджетной отчетности, сводной квартальной и годовой бухгалтерской отчетности федеральных бюджетных и автономных учреждений в 2014 году»

⁸ В соответствии с пунктами 71.1 и 71.3 Методических указаний по разработке и реализации государственных программ Российской Федерации, утвержденных приказом Минэкономразвития России от 20 ноября 2013 г. № 690.

⁹ Письмо от 27 февраля 2014 г. № 12-4/10/В-1012.

предоставления отчетности, а также обеспечения обучения должностных лиц, ответственных за реализацию мероприятий ГП, по работе в аналитической информационной системе. На момент проведения контрольного мероприятия предложения Минтруда России не учтены.

Анализ плана реализации ГП и детального плана-графика, а также организации текущего управления реализацией Госпрограммой показал следующее.

В целях организации текущего управления реализацией Госпрограммы Минтрудом России¹⁰ утвержден Порядок организации в Министерстве труда и социальной защиты Российской Федерации работы по реализации и оценке эффективности государственной программы Российской Федерации «Социальная поддержка граждан», который определяет ответственность, функции и основы взаимодействия структурных подразделений Минтруда России и других участников Госпрограммы (в частности, Роструда).

Минтрудом России в рамках бюджетного процесса проводится согласование с участниками и соисполнителем Госпрограммы документов и материалов, предусмотренных графиком подготовки и рассмотрения в текущем году проектов федеральных законов, документов и материалов, разрабатываемых при составлении проекта федерального бюджета и проектов бюджетов государственных внебюджетных фондов Российской Федерации на очередной год и плановый период.

Совместно с участниками и соисполнителем обеспечивается подготовка ежеквартальных форм мониторинга реализации Госпрограммы, а также обеспечивается подготовка и согласование годового отчета о ходе реализации и оценке эффективности Госпрограммы, в том числе посредством использования АИС «Государственные программы».

В проверяемом периоде реализация ГП осуществлялась в соответствии с Планом реализации государственной программы Российской Федерации «Социальная поддержка граждан» на 2013 год и на плановый период 2014 и 2015 годов (далее – План реализации Госпрограммы)¹¹, а также Детальным планом-графиком реализации государственной программы Российской Федерации «Социальная поддержка граждан» на 2013 год и на плановый период 2014 и 2015 годов (далее – Детальный план-график)¹².

Анализ исполнения контрольных событий Плана реализации Госпрограммы показал, что из 21 контрольного события, срок исполнения которых установлен в 2013 году и в 1 квартале 2014 года, не исполнено 1 контрольное событие в части внесения в Правительство Российской Федерации проекта концепции создания единой государственной информационной системы в сфере социальной защиты населения (срок 30 марта 2014 года).

¹⁰ Приказ Минтруда России 31 июля 2013 г. № 377 «Об организации работы по реализации государственной программы Российской Федерации «Социальная поддержка граждан».

¹¹ Утвержден распоряжением Правительства Российской Федерации от 21 июня 2013 г. № 1043-р.

¹² Утвержден приказом Минтруда России от 16 июля 2013 г. № 311.

На момент проведения контрольного мероприятия План реализации Госпрограммы на 2014 год и на плановый период 2015 и 2016 годов Правительством Российской Федерации не утвержден. Проект указанного плана в соответствии с пунктом 29 Порядка направлен Минтрудом России на согласование в Минэкономразвития России, Минвостокразвития России и Минфин России 26 мая 2014 года.

Соответственно не утвержден и детальный план-график реализации ГП на указанный период¹³, что создает риски несвоевременного и не в полном объеме выполнения отдельных мероприятий ГП.

Анализ Детального плана-графика¹⁴ показал, что на 2013 год запланировано исполнение 42 мероприятий и 77 контрольных событий по реализации ГП. Согласно годовому отчету Минтруда России о ходе реализации и оценке эффективности ГП за 2013 год представлена информация об исполнении в полном объеме только 34 мероприятий (80,9%) и 62 контрольных событий (80,5%), не представлена информация об исполнении 8 мероприятий и 15 контрольных событий.

В таблице 17 к отчету о ходе реализации и оценке эффективности ГП за 2013 год не указана информация о фактических сроках начала и окончания реализации всех мероприятий и контрольных событий, по многим контрольным событиям отсутствуют данные в графе «Достигнутые результаты» (особенно в части подготовки проектов нормативных правовых актов), что не позволяет оценить степень исполнения Детального плана-графика.

Согласно сводному ежеквартальному отчету (отчетный период не указан), размещенному на официальном портале Государственных программ Российской Федерации (programs.gov.ru) в части исполнения ГП «Социальная поддержка граждан» в разделе «сводная аналитика» подразделе «сводная отчетность» из 260 запланированных в 2013 году контрольных событий выполнено в запланированные сроки 3 контрольных события (1,2%), выполнены позже запланированного срока 5 контрольных событий (1,2%), не выполнены 252 контрольных события (96,9%).

В соответствии с Методическими указаниями мониторинг реализации ГП осуществляется не реже одного раза в квартал и ориентирован на раннее предупреждение возникновения проблем и отклонений хода реализации ГП от запланированного уровня.

Объектом мониторинга являются наступление контрольных событий ГП в установленные сроки, сведения о кассовом исполнении, ход реализации мероприятий детального плана-графика. Представление отчетных данных для проведения мониторинга реализации ГП осуществляется участниками госпрограммы в электронном виде с использованием АИС «Государственные программы».

¹³ В соответствии с п. 64 Методических указаний утверждается в течение 1 месяца после утверждения плана реализации ГП Правительством Российской Федерации.

¹⁴ Таблица № 17 к годовому отчету о ходе реализации и оценке эффективности ГП.

Ответственный исполнитель ежеквартально, до 20 числа месяца, следующего за отчетным кварталом, на основании введенной исполнителями информации заполняет и утверждает в АИС «Государственные программы» данные мониторинга, доводит до сведения Минэкономразвития России и Минфина России о ее готовности.

Проверка показала, что на официальном портале госпрограмм в открытом доступе отсутствуют данные мониторинга по форме, утвержденной Методическими указаниями (таблица 15 Приложения № 1). При этом состав данных ежеквартального мониторинга в части ГП «Социальная поддержка граждан», содержащийся на портале, не позволяет определить период, за который проведен мониторинг.

Кроме того, данные о реализации многих мероприятий и контрольных событий ГП, размещенные на официальном портале госпрограмм, не соответствуют действительности, что ставит под сомнение достоверность ежеквартального мониторинга.

По информации Минтруда России как ответственного исполнителя ГП и координатора проведения мониторинга такая ситуация связана с несовершенством программного обеспечения по ведению мониторинга, не позволяющего, например, вводить данные о реализации одних мероприятий и контрольных событий сразу несколькими участниками Госпрограммы (после введения информации об осуществлении какой-либо социальной выплаты одним участником, такая возможность для других субъектов закрывается), а также введением некорректной информации участниками Госпрограммы, большинство должностных лиц которых не прошли курс обучения по работе в аналитической информационной системе «Государственные программы», и не имеют соответствующих навыков заполнения отчетных данных.

Анализ взаимодействия с субъектами Российской Федерации, общественными, научными и иными организациями, государственными внебюджетными фондами в рамках реализации, мониторинга и оценки эффективности реализации ГП показал следующее.

Госпрограмма явилась основой для разработки государственных программ субъектов Российской Федерации. По информации, поступившей от 63 субъектов Российской Федерации, аналогичные государственные программы приняты в 55 субъектах.

Минтрудом России в субъекты Российской Федерации направлялось информационное письмо, а также запросы по достижению значений целевых показателей и индикаторов, характеризующих конечные результаты Госпрограммы, по прогнозируемому объему расходов консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации на реализацию аналогичных программ субъектов Российской Федерации с оценкой его влияния на достижение целей и конечных результатов Госпрограммы.

Также Министерством проводится работа по разработке автоматизированной системы сбора и обобщения информации по мероприятиям, реализуемым субъектами Российской Федерации, о достижении ими показателей и конечных результатов Государственной программы.

Координация и взаимодействие с органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации в ходе реализации ГП обеспечивается путем: научно-методического обеспечения; согласования в ходе бюджетного процесса объемов мер социальной поддержки граждан из федерального бюджета; взаимного обмена информацией, а также консультаций специалистов органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации по вопросам, относящимся к сфере действия Госпрограммы; размещения информации о ходе реализации ГП на официальном сайте Минтруда России и на сайте www.programs.gov.ru.

В рамках разработки, реализации, мониторинга и оценки эффективности реализации ГП также осуществляется необходимое взаимодействие с государственными внебюджетными фондами и общественными организациями.

7.3. Анализ реализации мероприятий государственной программы «Социальная поддержка граждан» и подпрограмм за 2013 год и истекший период 2014 года.

Анализ своевременности и полноты распределения лимитов бюджетных обязательств на реализацию ГП и обоснованности изменений, вносимых в бюджетную роспись, показал, что в соответствии с аналитическим распределением бюджетных ассигнований Минтруду России в 2013 году лимиты бюджетных ассигнований доведены в объеме 13 079,8 млн. рублей, или 98,1 % от утвержденных бюджетных назначений.

В 2014 году на реализацию ГП по всем участникам объем доведенных ЛБО составил 1 000 431,8 млн. рублей. Из них Минтруду России – 89 598,3 млн. рублей, или 9% от общей суммы, наибольший объем лимитов доведен до Минфина России - 853 890,7 млн. рублей, или 85,3 %.

По состоянию на 1 апреля 2014 года общий объем распределенных лимитов составил 457 041,7 млн. рублей, или 45,6 % от доведенных лимитов, из них по Минтруду России 58 254,9 млн. рублей, или 65 % от доведенных лимитов.

Общий объем расходов на реализацию ГП, предусмотренный утвержденной сводной бюджетной росписью на 1 января 2013 года, составил 968 386,1 млн. рублей. Уточненной сводной бюджетной росписью на 31 декабря 2013 года бюджетные ассигнования предусмотрены в сумме 880 709,0 млн. рублей, или на 87 677, 1 млн. рублей (9,1 %) меньше. Из них Минтруду России, соответственно, предусмотрены бюджетные ассигнования в объеме 13 172,0 млн. рублей и 12 369,4 млн. рублей.

Проверкой установлено, что данные, отраженные в годовом отчете (составленном по форме, указанной в таблице 20 Приложения № 1 к Методическим указаниям), не соответствуют фактическим данным по причине некорректного ввода данных участниками и несовершенства АИС «Государственные программы».

Так, согласно отчетным данным Минтруда России общий объем расходов Министерству на реализацию мероприятий Госпрограммы, предусмотренный утвержденной сводной бюджетной росписью на 1 января 2013 года, составил

13 338,3 млн. рублей, в соответствии с уточненной сводной бюджетной росписью на 31 декабря 2013 года – 19 146,3 млн. рублей.

Утвержденные бюджетные ассигнования на 2014 год в целом по всем участникам ГП составили 1 088 731,3 млн. рублей, в том числе по Минтруду России - 83 346,3 млн. рублей, или 7,6 % от общего объема.

В соответствии с Порядком составления и ведения сводной бюджетной росписи федерального бюджета и бюджетных росписей главных распорядителей средств федерального бюджета¹⁵, ассигнования по ГП «Социальная поддержка граждан» по состоянию на 1 апреля 2014 года предусмотрены в объеме 1 060 626,3 млн. рублей, что на 28 105,0 млн. рублей (2,6 %) меньше первоначально утвержденных ассигнований.

Внесение изменений обусловлено необходимостью перераспределения объема бюджетных ассигнований, предусмотренных в 2014 году на осуществление ежемесячных денежных выплат отдельным категориям граждан по подразделу 1003 «Социальное обеспечение населения» раздела 10 «Социальная политика» и направлением их на финансовое обеспечение набора социальных услуг отдельным категориям граждан в соответствии с Федеральным законом от 17 июля 1999 г. № 178-ФЗ «О государственной социальной помощи».

Анализ сопоставления кассовых расходов с Детальным планом-графиком реализации ГП показал, что расходы на реализацию мероприятий ГП, предусмотренных Детальным планом-графиком, осуществлены в объеме 872 742,0 млн. рублей, или 90,1% к плановым назначениям и 99,1% к сводной бюджетной росписи на 31 декабря 2013 года.

Исполнение кассовых расходов в разрезе основных мероприятий также свидетельствует о достаточно высоком уровне их исполнения. При этом следует отметить, что наименьший объем расходов осуществлен на софинансирование расходных обязательств субъектов Российской Федерации, возникающих при назначении нуждающимся в поддержке семьям ежемесячной денежной выплаты, назначаемой в случае рождения после 31 декабря 2012 года третьего ребенка или последующих детей до достижения ребенком возраста трех лет. Так, кассовые расходы на реализацию данного мероприятия составили 2 997,6 млн. рублей, или 81,9% к сводной бюджетной росписи на 31 декабря 2013 года. При этом сводной бюджетной росписью ассигнования по данному виду расходов были уменьшены на 38,0%. Исполнение к плановым годовым назначениям составило 50,8%.

¹⁵ Утвержден приказом Минфина России от 23 ноября 2011 г. N 159н «Об утверждении Порядка составления и ведения сводной бюджетной росписи федерального бюджета и бюджетных росписей главных распорядителей средств федерального бюджета (главных администраторов источников финансирования дефицита федерального бюджета)».

Кроме того, в ходе сопоставления и анализа Детального плана-графика и годового отчета об исполнении ГП (составленного по форме, согласно таблице 20 Приложения № 1 к Методическим указаниям) был выявлен ряд несоответствий.

1. В Детальном плане-графике на реализацию основного мероприятия 2.13 «Обеспечение деятельности подведомственных федеральных государственных бюджетных учреждений социального обслуживания населения» бюджетные ассигнования на 2013 год предусмотрены в объеме 632,2 млн. рублей. Вместе с тем, в годовом отчете на реализацию названного мероприятия бюджетные ассигнования, предусмотренные Детальным планом-графиком и сводной бюджетной росписью на 1 января 2013 года, отражены в сумме 662,2 млн. рублей. Сводной бюджетной росписью на 31 декабря 2013 года бюджетные ассигнования увеличены на 4,8%.

2. Согласно Детальному плану-графику на реализацию основного мероприятия 2.12 «Софинансирование социальных программ субъектов Российской Федерации, связанных с укреплением материально-технической базы учреждений социального обслуживания населения и оказанием адресной социальной помощи неработающим пенсионерам» ответственным исполнителем закреплен Минтруд России. Согласно годовому отчету - Минфин России.

3. В Детальном плане-графике на реализацию основного мероприятия 4.2 «Оказание финансовой поддержки социально ориентированным некоммерческим организациям, осуществляющим деятельность по социальной поддержке и защите граждан» ответственным исполнителем закреплен Минэкономразвития России, а в годовом отчете - Минтруд России (ФМБА России - как соисполнитель).

В ходе контрольного мероприятия выявлено, что в отчете об использовании бюджетных ассигнований федерального бюджета на реализацию государственной программы (таблица 20) отсутствует информация о расходах на бюджетные инвестиции на приобретение зданий для размещения структурных подразделений ФКУ «Главное бюро медико-социальной экспертизы по Новгородской области» Минтруда России и ФКУ «Главное бюро медико-социальной экспертизы по Ставропольскому краю» Минтруда России на общую сумму 164,2 млн. рублей. Данные бюджетные ассигнования не были предусмотрены утвержденной сводной бюджетной росписью, а дополнительно внесены уточненной сводной бюджетной росписью.

Искажение данной формы отчетности обусловлено несовершенством программного комплекса АИС «Государственные программы», не позволяющего корректировать отчетные формы в части внесения (отражения) дополнительных бюджетных ассигнований, предусмотренных уточненной сводной бюджетной росписью.

Следует отметить, что в ходе контрольного мероприятия Минтрудом России представлены данные Минфина России об использовании бюджетных ассигнований федерального бюджета на реализацию ГП. Согласно этим данным кассовое исполнение ГП за 2013 год составило 902 519,4 млн. рублей,

что на 29 777,6 млн. рублей (3,4%) больше отраженных в годовом отчете о ходе реализации ГП. Данный факт объясняется тем, что Минфином России в кассовое исполнение ГП включено финансирование по некоторым ведомствам (ФСО России, Федеральное казначейство) и отдельным мероприятиям, не входящим в состав ГП и включенным в нее по основаниям, предусмотренным бюджетным законодательством для внесения изменений в сводную бюджетную роспись федерального бюджета.

Анализ годового отчета о ходе реализации ГП (таблица 21) показал, что в целом на реализацию ГП в 2013 году за счет всех источников ресурсного обеспечения предусмотрено 5 112 009,7 млн. рублей (оценка расходов), в том числе: федеральный бюджет – 968 386,1 млн. рублей, консолидированные бюджеты субъектов Российской Федерации – 3 674 387,5 млн. рублей, государственные внебюджетные фонды - 469 236,1 млн. рублей. Фактические расходы составили 872 741,8 млн. рублей, в том числе: федеральный бюджет – 872 741,8 млн. рублей.

Таким образом, годовой отчет не содержит данных о фактических расходах консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации и государственных внебюджетных фондов.

Данная ситуация обусловлена отсутствием у государственных внебюджетных фондов и органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации реквизитов доступа к АИС «Государственные программы», поскольку они не являются участниками ГП.

Согласно отчету Правительства Российской Федерации об исполнении федерального бюджета за январь-март 2014 года кассовые расходы на реализацию мероприятий ГП составили 258 300,1 млн. рублей, или 24,4% от утвержденных бюджетных ассигнований.

Анализ неиспользованных бюджетных ассигнований, предусмотренных на реализацию ГП за 2013 год, показал, что шестью¹⁶ ее участниками кассовые расходы на реализацию мероприятий исполнены менее чем на 90 процентов (от 51,8% до 87,6%).

Кроме того, в процессе исполнения Госпрограммы в 2013 году бюджетные ассигнования практически половине ее участников (16 из 35) были скорректированы.

Наибольшая корректировка бюджетных ассигнований произведена ФСКН России – в 2,6 раза, Минюсту России – на 46,0%, ФМС России – 41,3%, ФСИН России - 34,4%, ФТС России – 33,6% и МВД России на 29,2%, что может свидетельствовать о низком уровне качества финансового менеджмента.

Анализ расходов федерального бюджета на реализацию мероприятий ГП, произведенных Минтрудом России, свидетельствует о низком уровне исполнения кассовых расходов на реализацию следующих мероприятий:

¹⁶ Росрыболовство - 87,6%, Росавиация - 79,0%, Минобороны России – 87,5%, Управление делами Президента Российской Федерации - 85,0%, ФМБА России – 85,6%, Российская академия живописи, ваяния и зодчества Ильи Глазунова - 51,8%.

1. Бюджетные инвестиции в объекты капитального строительства, не включенные в целевые программы – 25,2% (в связи с ненадлежащим исполнением генеральным подрядчиком обязательств государственного контракта и как следствие его расторжением);

2. Единовременное денежное поощрение при награждении орденом «Родительская слава» - 30,0% (в связи с отсутствием заявленной потребности). Следует отметить, что кассовые расходы на реализацию данного мероприятия в предыдущие два года также были крайне низки (2011 год - 15,6%, 2012 год - 27,2% от утвержденных бюджетных ассигнований). При этом плановые назначения на их реализацию не корректируются (2011-2013 годы по 10,0 млн. рублей, 2014 год - 9,5 млн. рублей).

3. Компенсация нетрудоустроенным женщинам, имеющим детей в возрасте до трех лет, уволенным в связи с ликвидацией организации – 61,5% (в связи с отсутствием заявленной потребности). Кассовые расходы на реализацию данного мероприятия в 2011 году составили 89,7%, в 2012 году - 71,8% от утвержденных бюджетных ассигнований. Плановые назначения на их реализацию остаются неизменными (3,9 млн. рублей).

Представляется, что с учетом объемов фактических расходов на данные мероприятия и их динамики за последние три года, имеются резервы для оптимизации планируемых объемов данных выплат в сторону их уменьшения.

Анализ взаимосвязи показателей государственных заданий, установленных государственным учреждениям, с соответствующими показателями ГП показал следующее.

В рамках ГП предусмотрено оказание трех государственных услуг при реализации мероприятия 2.13 подпрограммы 2 «Модернизация и развитие социального обслуживания населения»:

- «Медико-социальная реабилитация детей-инвалидов с частичной или полной потерей зрения и (или) слуха, и (или) речи, социальное обслуживание, обеспечение жизнедеятельности реабилитация детей-инвалидов по полному и частичному восстановлению способностей детей-инвалидов к бытовой, общественной и профессиональной деятельности в стационарных условиях»;

- «Социальное обслуживание и обеспечение жизнедеятельности в стационарных условиях детей-инвалидов с частичной или полной потерей зрения и (или) слуха, и (или) речи, по достижении ими возраста 18 лет, при отсутствии у этих детей возможности осуществлять самообслуживание и вести самостоятельный образ жизни до возвращения их в семью, либо перевода в иное учреждение»;

- «Медико-социальная реабилитация и социальный уход для граждан пожилого возраста и инвалидов, страдающих хроническими заболеваниями и нуждающихся в постоянной посторонней помощи в стационарных условиях».

При этом наименование последней государственной услуги не соответствует Ведомственному перечню государственных услуг (работ), оказываемых (выполняемых) федеральными государственными учреждениями, находящимися в ведении Министерства труда и социальной защиты Российской Федерации, в качестве основных видов деятельности (далее

Ведомственный перечень)¹⁷, на основании которого, согласно пункту 4 Положения о формировании государственного задания в отношении федеральных бюджетных и казенных учреждений и финансовом обеспечении выполнения государственного задания¹⁸, формируется государственное задание.

В рамках реализации ГП Минтрудом России формировались государственные задания на 2013 год и на плановый период 2014 и 2015 годов ФГБУ «Сергиево-Посадский детский дом слепоглухих» Минтруда России и ФГБУ «Всероссийский научно-методический геронтологический центр» Минтруда России. Объемы государственных услуг в натуральных показателях (длительность пребывания ребенка-инвалида в условиях стационара; количество койко-дней), утвержденные ФГБУ в составе государственного задания, соответствуют показателям объема услуг, установленных в ГП.

Проверка отчетов указанных ФГБУ о выполнении государственных заданий за 2013 год показала, что отчеты данными бюджетными учреждениями представлены не по форме, установленной в государственном задании.

Так, в представленных отчетах отсутствует информация о фактических значениях показателей и объемах государственных услуг (в натуральных показателях), предоставленных в рамках исполнения государственных заданий. В тоже время в отчетах представлена информация о фактически израсходованных средствах субсидий на выполнение государственных заданий, не предусмотренная в форме отчета об исполнении государственного задания.

В результате в таблице 22¹⁹ к годовому отчету о ходе реализации ГП за 2013 год не указаны фактические значения показателей объема государственных услуг, кроме того, отраженные в отчете расходы на оказание государственных услуг не сопоставимы с данными, содержащимися в отчетах ФГБУ.

На 2014 год и плановый период 2015 и 2016 годов установлены аналогичные государственные задания указанным выше ФГБУ.

В соответствии с Методическими рекомендациями в утверждаемой части ГП²⁰ не предусмотрена информация о прогнозе сводных показателей государственных заданий ФГУ в рамках реализации ГП.

В обосновывающих материалах, представленных Минтрудом России к проекту ГП, указано, что в рамках Госпрограммы предусматривается выполнение государственных заданий на оказание перечисленных выше государственных услуг в отношении детей-инвалидов и граждан пожилого возраста. При этом наименование государственной услуги в отношении

¹⁷ Утвержден приказом Минтруда России от 29 декабря 2012 г. № 644н.

¹⁸ Утверждено постановлением Правительства Российской Федерации от 2 сентября 2010 г. № 671 «О порядке формирования государственного задания в отношении федеральных государственных учреждений и финансового обеспечения выполнения государственного задания».

¹⁹ «Отчет о выполнении сводных показателей государственных заданий на оказание государственных услуг федеральными государственными учреждениями по государственной программе Российской Федерации».

²⁰ В редакции, утвержденной постановлением Правительства Российской Федерации от 15 апреля 2014 г. № 296.

граждан пожилого возраста также не соответствует Ведомственному перечню.

Следует отметить, что отсутствие в утверждаемой части Госпрограммы информации о прогнозе сводных показателей государственных заданий ФГУ затрудняет контроль их реализации в период исполнения ГП.

Анализ хода реализации инвестиционных проектов, включенных в ГП, показал, что в связи с тем, что действующая в 2013 году бюджетная классификация расходов федерального бюджета не предусматривала отражение бюджетных инвестиций по принадлежности к государственным программам, Минфином России и Минтрудом России принято решение об условном отнесении всех бюджетных инвестиций, предусмотренных Минтрудом России в рамках непрограммной части Федеральной адресной инвестиционной программы Российской Федерации (далее - ФАИП), на реализацию ГП «Социальная поддержка граждан».

В соответствии с утвержденной сводной бюджетной росписью бюджетные инвестиции в объекты капитального строительства на 1 января 2013 года по Минтрудом России составили 94,8 млн. рублей (Рз 10, ПР 06, ЦСР 1020201, ВР 413) и предназначались на строительство в Кемеровской области корпуса для больных с повреждением спинного мозга ФГБУ «Новокузнецкий научно-практический центр медико-социальной экспертизы и реабилитации инвалидов».

В соответствии с изменениями, внесенными в сводную бюджетную роспись расходов и в ФАИП на 2013 год, Минтрудом России увеличены бюджетные ассигнования на приобретение зданий для размещения структурных подразделений ФКУ «Главное бюро медико-социальной экспертизы по Новгородской области» Минтруда России и ФКУ «Главное бюро медико-социальной экспертизы по Ставропольскому краю» Минтруда России на общую сумму 164,2 млн. рублей²¹ (Рз 10, ПР 06, ЦСР 1020201, ВР 441).

При этом следует отметить, что ни основными мероприятиями ГП, ни Детальным планом-графиком реализации ГП «Социальная поддержка граждан» не предусмотрена реализация инвестиционных проектов.

Приобретение зданий для учреждений МСЭ не предусмотрено ГП. При этом, отчет о реализации мероприятий на приобретение зданий для размещения структурных подразделений ФКУ МСЭ по Новгородской области и по Ставропольскому краю представлен по государственной программе Российской Федерации «Доступная среда» на 2011 – 2015 годы.

Кассовые расходы на реализацию инвестиционных проектов составили 185,1 млн. рублей, или 71,5 % от уточненной бюджетной росписи.

Проверкой установлено, что в 2012 году на строительство корпуса для больных с повреждением спинного мозга к освоению планировалось 149,1 млн. рублей, но в связи с ненадлежащим исполнением обязательств государственного контракта генеральным подрядчиком (ООО «Технологии. Инжиниринг. Строительство») по строительству указанного объекта в 2012 году

²¹ В соответствии с поручением Правительства Российской Федерации от 6 марта 2013 г. № ДМ-П12-1400.

освоено 3,0 млн. рублей, или 2,1% от годовых бюджетных назначений. В 2013 году освоено 23,9 млн. рублей, или 25,2% от годовых бюджетных назначений (94,8 млн. рублей). Неосвоенные бюджетные средства в связи с расторжением контракта с недобросовестным контрагентом возвращены в доход федерального бюджета в сумме 70,9 млн. рублей. На балансе Минтруда России числится сумма незавершенного строительства по данному объекту в размере 345,7 млн. рублей.

В целях приобретения зданий для размещения структурных подразделений ФКУ МСЭ по Новгородской области и по Ставропольскому краю в 2013 году заключено 2 государственных контракта, финансирование произведено в общей сумме 161,2 млн. рублей, или 98,2 % от установленных бюджетных назначений. В ходе торгов образовалась экономия от проведенного конкурса в размере 3,0 млн. рублей, которая перечислена в доход федерального бюджета.

В 2014 году бюджетные инвестиции в рамках реализации ГП не предусмотрены.

Анализ проведения конкурсных и закупочных процедур в соответствии с законодательством Российской Федерации и исполнения государственных контрактов (гражданско-правовых договоров) в целях реализации мероприятий Госпрограммы показал следующее.

1. В целях реализации ГП в 2013 году Минтрудом России конкурсные и закупочные процедуры предусматривались и осуществлялись в рамках основного мероприятия 2.7. «Научно-методическое и аналитическое обеспечение государственной политики в сфере социальной поддержки населения».

В соответствии с ведомственной структурой расходов федерального бюджета на 2013 год (Приложение № 7 к Федеральному закону от 3 декабря 2012 г. № 216-ФЗ «О федеральном бюджете на 2013 год и на плановый период 2014 и 2015 годов») и пунктом 7 Детального плана-графика реализации государственной программы Российской Федерации «Социальная поддержка граждан» на 2013 год и на плановый период 2014-2015 годов, утвержденного приказом Минтруда России от 16 июля 2013 г. № 311, расходы на научно-исследовательские работы в рамках указанного основного мероприятия предусматривались по КБК 149 1005 0010400 241 в сумме 14,2 млн. рублей.

Минтрудом России в соответствии с Планом научно-исследовательских работ на 2013 год (далее – План НИР), утвержденным приказом Минтруда России от 11 декабря 2012 г. № 586 (с изменениями), были проведены конкурсные процедуры, заключены и исполнены 13 государственных контрактов на выполнение прикладных научно-исследовательских работ на общую сумму 13,9 млн. рублей.

Анализ тем научно-исследовательских работ, расходы на осуществление которых в 2013 году производились в рамках рассматриваемой ГП, показал, что результаты большинства из них не могут быть применены для достижения ее целей и решения ее задач, поскольку не относятся к Госпрограмме.

Часть НИР направлены на исследование проблем, относящихся к

предмету регулирования других государственных программ, ответственным исполнителем которых является Минтруд России – ГП «Содействие занятости населения» (например, «Совершенствование методики оценки эффективности использования иностранной рабочей силы» и «Разработка основных подходов к легализации занятости в Российской Федерации») и ГП «Доступная среда» (например, «Разработка методических рекомендаций по осуществлению органами государственной власти планирования и реализации мер по выполнению Конвенции ООН о правах инвалидов в сфере установленных полномочий на основе научно-обоснованного анализа соблюдения прав инвалидов в Российской Федерации»).

В 2013 году 6,6 млн. рублей (47,4% от общей суммы фактических расходов) по 8 из 13 НИР были израсходованы на оплату работ, не связанных с целями рассматриваемой ГП.

Исходя из изложенного, расходы по основному мероприятию 2.7. «Научно-методическое и аналитическое обеспечение государственной политики в сфере социальной поддержки населения» в 2013 году на цели, предусмотренные ГП, исполнены только на 53,7% от запланированного объема (14,2 млн. рублей).

2. На 2014 год в соответствии с Федеральным законом от 2 декабря 2013 г. № 349-ФЗ «О федеральном бюджете на 2014 год и на плановый период 2015 и 2016 годов» (далее - Закон о бюджете 2014 года) в рамках подраздела «Прикладные научные исследования в области социальной политики» по КБК 1005 0320019 200 «Расходы на обеспечение функций государственных органов, в том числе территориальных органов, в рамках подпрограммы «Модернизация и развитие социального обслуживания населения» государственной программы Российской Федерации «Социальная поддержка граждан» (Закупка товаров, работ и услуг для государственных (муниципальных) нужд)» Минтряду России предусмотрены бюджетные ассигнования в сумме 13,5 млн. рублей.

В 1 квартале 2014 года конкурсные и закупочные процедуры в рамках реализации ГП Минтрудом России проводились, но не были завершены.

Приказом Минтруда России от 31 декабря 2013 г. № 793 утвержден План научно-исследовательских работ Министерства труда и социальной защиты Российской Федерации, выполняемых по государственным контрактам в 2014 году на общую сумму 13,5 млн. рублей.

При этом, несмотря на то, что данные средства в соответствии с Законом о бюджете 2014 года должны быть направлены на осуществление прикладных научных исследований в рамках подпрограммы «Модернизация и развитие социального обслуживания населения» государственной программы Российской Федерации «Социальная поддержка граждан», большинство тем НИР, содержащихся в данном Плане, не связаны с целями и задачами, обозначенными в указанной подпрограмме.

Так, целью данной подпрограммы, в соответствии с ГП, утвержденной постановлением Правительства Российской Федерации от 15 апреля 2014 г. № 296, является «повышение уровня, качества и безопасности социального обслуживания населения», а в качестве задач обозначены следующие:

- развитие сети организаций различных организационно-правовых форм и форм собственности, осуществляющих социальное обслуживание населения;
- укрепление материальной базы учреждений системы социального обслуживания населения;
- повышение к 2018 году средней заработной платы социальных работников до 100 процентов от средней заработной платы в соответствующем регионе;
- развитие конкуренции в сфере социального обслуживания населения.

Из 10 предусматриваемых Планом НИР только 3 могут быть отнесены к тематике, которая имеет отношение к подпрограмме «Модернизация и развитие социального обслуживания населения».

Все остальные темы НИР на общую сумму 9,5 млн. рублей либо связаны с содержанием ГП «Содействие занятости населения» (разработка проекта правил по охране труда в сельском хозяйстве, в лесозаготовительном деревообрабатывающем производствах и при проведении лесохозяйственных работ, при эксплуатации нефтеперерабатывающих производств, нефтебаз и автозаправочных станций, при переработке минерального сырья и др.) либо вообще никак не связаны с реализацией государственных программ («Разработка методики определения предельной численности федеральных государственных гражданских служащих и работников федеральных органов исполнительной власти и номенклатуры типовых профессиональных административных процедур на государственной гражданской службе»; «Научно-методическое сопровождение составления должностного регламента государственного гражданского служащего на основе базовых, функциональных и специальных квалификационных требований в федеральных государственных органах»).

На момент проведения контрольного мероприятия по всем НИР проводились конкурсные процедуры.

Описанная выше ситуация носит методологический характер и связана с тем, что при подготовке предложений по формированию проекта федерального бюджета на 2014 год и на плановый период 2015 и 2016 годов Минтруд России руководствовался методическими материалами Минфина России, опубликованными на его официальном сайте и разосланными федеральным органам исполнительной власти²², согласно которым все расходы на научно-исследовательские работы, осуществляемые Минтрудом России, были отнесены к КБК 149 10 05 0320019 200 в рамках подпрограммы 2 «Модернизация и развитие социального обслуживания населения» ГП «Социальная поддержка граждан».

22 «Аналитическое распределение бюджетных ассигнований федерального бюджета по государственным программам Российской Федерации на 2013 год и на плановый период 2014 и 2015 годов» и «Сопоставительная таблица целевых статей расходов для составления проекта федерального бюджета и бюджетов государственных внебюджетных фондов Российской Федерации на 2014 год и на плановый период 2015 и 2016 годов к целевым статьям, применяемым в 2013 году»

Следует отметить, что вышеназванные методические материалы не являются нормативными правовыми актами.

В то же время, Минтруд России не имел другой законной возможности предусмотреть по иному КБК и произвести научно-исследовательские работы за счет средств, предусмотренных Законом о бюджете 2014 года, по другим государственным программам, поскольку в них средства на эти цели предусмотрены не были.

Представляется, что решение этой проблемы лежит в области совершенствования бюджетной классификации при переходе к программному бюджету.

Анализ рисков реализации Госпрограммы показал, что к основным рискам в сфере реализации ГП относятся макроэкономические и финансовые риски, связанные с возможными кризисными явлениями в мировой и российской экономике, колебаниями мировых и внутренних цен на сырьевые ресурсы, которые могут привести к снижению объемов финансирования программных мероприятий, что вызовет расширение зоны бедности, осложнит оказание социальной поддержки гражданам, находящимся в трудной жизненной ситуации, и как, следствие, вызовет рост социальной напряженности в обществе.

Минимизация данных рисков предусматривается мероприятиями ГП путем совершенствования мер государственного регулирования, в том числе повышения инвестиционной привлекательности сферы социального обслуживания населения; внедрения механизмов профилактики материального, социального и физического неблагополучия граждан и семей, снижающих риски трудной жизненной ситуации и расходы на ее преодоление; совершенствования предоставления мер социальной поддержки отдельным категориям граждан путем усиления адресности ее предоставления в денежной форме, а также в форме услуг социального обслуживания с учетом нуждаемости; использование инновационных социальных технологий, предусматривающих, в том числе, заключение с гражданами, оказавшимися в трудной жизненной ситуации, социальных контрактов при оказании государственной социальной помощи; расширение сферы применения стационарозамещающих технологий социального обслуживания населения, как менее затратных, привлечение к реализации мероприятий ГП бизнес - структур на началах государственно-частного партнерства, а также благотворителей и добровольцев.

В ходе анализа отчета о ходе реализации и оценке эффективности ГП установлено, что в целом годовой отчет о ходе реализации и оценке эффективности ГП за 2013 год соответствовал установленным требованиям по его составлению, а реализация мероприятий ГП в 2013 году способствовала достижению целей и решению задач ГП.

Вместе с тем, как установлено в ходе проверки, получение всех необходимых для составления годового отчета данных в срок, установленный Порядком разработки, реализации и оценки эффективности государственных программ Российской Федерации, до 1 марта не представлялось возможным в

силу установления нормативными правовыми актами иных сроков для их предоставления.

Так, например, в уже упомянутом выше приказе Федерального казначейства от 20 сентября 2013 года №20н установлены сроки представления главными администраторами средств федерального бюджета за 2013 год бюджетной отчетности с 11 по 25 марта 2014 года.

Также по состоянию на 1 марта не могут быть представлены сведения о достижении значений показателей (индикаторов) госпрограммы, поскольку согласно Федеральному плану статистических работ²³, необходимые для этого статистические данные представляются не ранее 1 апреля и позже (6 и 21 августа, 11 сентября).

Минтрудом России направлено письмо в Минэкономразвития России²⁴ о необходимости внесения в указанный выше Порядок и Методические указания по разработке и реализации государственных программ Российской Федерации относительно сроков предоставления отчетности. На момент проведения мероприятия ответ из Минэкономразвития России не поступал.

Еще одной причиной, не позволившей Минтрудом России в установленный срок подготовить и направить в Правительство Российской Федерации, а также в Минфин России и Минэкономразвития России годовой отчет о ходе реализации и оценке эффективности ГП явилось то, что большинство должностных лиц, ответственных за реализацию мероприятий ГП не прошли курс обучения по работе в аналитической информационной системе и не имеют реквизитов доступа к ней. В связи с этим названные должностные лица не имели возможности заполнить необходимые для формирования годового отчета данные в указанной системе из-за отсутствия соответствующих навыков.

В связи с данными обстоятельствами, Минтрудом России годовой отчет о реализации ГП был направлен в Аппарат Правительства Российской Федерации только 14 апреля 2014 года, то есть на 1,5 месяца позже срока, установленного Порядком для подготовки такого отчета. В Минэкономразвития России и в Минфин России годовой отчет был направлен, соответственно, 11 и 14 апреля 2014 года.

Проведенный анализ показал, что по состоянию на дату фактического направления годового отчета о ходе реализации ГП в Правительство Российской Федерации из 20 показателей (индикаторов) ГП и подпрограмм только по 6 (менее трети) имелись официальные данные, по 2 – предварительные официальные данные, по 4 – оценочные, а по 8 показателям (40%) каких-либо данных вообще не имелось.

В связи с этим, оценить эффективность реализации ГП на основании анализа выполнения ее показателей (индикаторов) не представляется возможным.

²³ Утвержден распоряжением Правительства Российской Федерации от 6 мая 2008 года № 671-р

²⁴ от 27 февраля 2014 г. № 12-4/10/В-1012.

Составление отчета, в котором почти половина значений показателей неизвестна, представляется малопродуктивным и не позволяет произвести оценку деятельности ответственных государственных органов по реализации мероприятий ГП.

Из 12 показателей, по которым имелись какие-либо данные, по 11 значения, установленные на 2013 год, были выполнены, а некоторые даже существенно перевыполнены.

Так, значительно превышены запланированные значения по 3 из 7 показателей подпрограммы 4 «Повышение эффективности государственной поддержки социально ориентированных некоммерческих организаций»:

- количество социально ориентированных некоммерческих организаций, за исключением государственных и муниципальных учреждений, осуществляющих деятельность по социальной поддержке и защите граждан – в 2,3 раза;

- количество социально ориентированных некоммерческих организаций, которым оказана финансовая поддержка – в 1,7 раза;

- количество социально ориентированных некоммерческих организаций, которым оказана поддержка в нефинансовых формах – в 1,5 раза.

Один показатель данной подпрограммы «Количество социально ориентированных некоммерческих организаций, которые реализуют программы по оказанию поддержки деятельности других социально ориентированных некоммерческих организаций» в 2013 году не достиг запланированного значения 100 единиц. Фактическое значение составило 97.

Следует отметить, что в новой редакции ГП динамика значений данных показателей была приведена в соответствии с фактически достигнутыми.

Анализ организации внутреннего контроля за реализацией ГП в Минтруде России свидетельствует о том, что он осуществляется в рамках системы внутреннего контроля в Министерстве как главном администраторе средств федерального бюджета, организованной в соответствии с ведомственными нормативными актами.

В целях рационализации процедур внутриведомственного взаимодействия участников Госпрограммы в рамках осуществления функций мониторинга и контроля исполнения планов и детальных планов-графиков реализации Госпрограммы разработан и принят приказ Минтруда России от 31 июля 2013 г. № 337 «Об организации работы по реализации государственной программы Российской Федерации «Социальная поддержка граждан».

8. Акт по результатам контрольного мероприятия подписан заместителем Министра труда и социальной защиты Российской Федерации А.В.Вовченко и заместителем директора Финансового департамента – главным бухгалтером Н.А.Ракшенко без замечаний и возражений.

9. Выводы:

9.1. Цели Госпрограммы «Социальная поддержка граждан» (создание условий для роста благосостояния граждан – получателей мер социальной поддержки и повышение доступности социального обслуживания населения)

соответствуют приоритетам и целям государственной политики в социальной сфере. Однако анализ задач и индикаторов госпрограммы показал, что в ней не в полной мере отражен весь комплекс приоритетов, обозначенных в документах стратегического планирования.

9.1.1. В Госпрограмме недостаточным образом определены и детализированы следующие задачи, поставленные в Концепции долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года:

- решение к 2020 году одной из самых острых проблем пожилого населения - полного удовлетворения потребности в постоянном постороннем уходе;

- развитие системы предоставления пособий в связи с рождением и воспитанием детей;

- полное завершение к 2020 году процесса модернизации и развития системы социального обслуживания семей и детей в соответствии с международными стандартами социального обслуживания семей и детей в развитых европейских странах;

- развитие платных форм социального обслуживания с учетом роста доходов граждан пожилого возраста и инвалидов.

По информации Минтруда России после принятия Концепции государственной семейной политики Российской Федерации и Госпрограммы «Развитие пенсионной системы» цели, задачи и индикаторы ГП будут уточнены.

9.1.2. В целевых показателях и мероприятиях Госпрограммы в основном учтены положения Указов Президента Российской Федерации от 7 мая 2012 г. № 597²⁵ и № 606²⁶.

Так, значения показателей ГП, характеризующих повышение соотношения средней заработной платы социальных работников со средней заработной платой в регионе, а также повышение суммарного коэффициента рождаемости, соответствуют значениям, установленным пп. «е» п.1 Указа № 597 и пп. «а» п.1 Указа № 606.

По данным Росстата целевое значение показателя «Соотношение средней заработной платы социальных работников, включая социальных работников медицинских организаций, со средней заработной платой в регионе» составило в 2013 году 49,3% при плане 47,5%; показателя «Суммарный коэффициент рождаемости» - 1,707 родившихся детей на одну женщину при плане 1,643.

Основным мероприятием подпрограммы 3 «Совершенствование социальной поддержки семьи и детей» реализуются нормы пп. «в», «г» и «д» пункта 1 и пункта 2 Указа № 606, предусматривающие софинансирование с

²⁵ Указ Президента Российской Федерации от 7 мая 2012 г. № 597 «О мероприятиях по реализации государственной социальной политики».

²⁶ Указ Президента Российской Федерации от 7 мая 2012 г. № 606 «О мерах по реализации демографической политики Российской Федерации».

2013 года за счет средств федерального бюджета расходных обязательств субъектов Российской Федерации с неблагоприятной демографической ситуацией, возникающих при назначении выплаты в случае рождения третьего ребенка или последующих детей до достижения ребенком возраста трех лет.

Тремя основными мероприятиями подпрограммы 4 «Повышение эффективности государственной поддержки социально ориентированных некоммерческих организаций» реализуется норма пп. «л» п.1 Указа № 597, предусматривающая увеличение с 2013 года поддержки социально ориентированных некоммерческих организаций (далее – СО НКО).

При этом в указанной подпрограмме отсутствует мероприятие по обеспечению поддержки СО НКО, осуществляющих деятельность в сфере социального обслуживания населения, через установление для них пониженных тарифов страховых взносов во внебюджетные социальные фонды²⁷.

Одним основным мероприятием подпрограммы 2 «Модернизация и развитие социального обслуживания населения» реализуется норма пп. «к» п.1 Указа № 597, характеризующая необходимость формирования независимой системы оценки качества работы организаций, оказывающих социальные услуги, включая определение критериев эффективности работы таких организаций и введение публичных рейтингов их деятельности.

Однако указанная норма не нашла отражения в Госпрограмме в виде показателя.

9.1.3. В Послании Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации от 12 декабря 2013 года отмечено, что важнейшей задачей является создание системы независимой оценки качества социальных учреждений. Этот механизм позволит увязать их финансирование с результатами работы, а значит провести эффективную оптимизацию бюджетной сети.

Нужны законодательные нормы прямого действия, которые определяют единые подходы, стандарты и критерии, а также обязательства всех уровней власти по созданию системы независимой оценки качества работы организаций социальной сферы.

Однако соответствующие задачи в ГП «Социальная поддержка граждан» отсутствуют.

9.1.4. В Основных направлениях деятельности Правительства Российской Федерации на период до 2018 года отмечено, что будут модернизированы системы социальных гарантий и социальной поддержки граждан. Однако в ГП «Социальная поддержка граждан» такая модернизация применительно к системе федеральных мер социальной поддержки не обозначена.

Нет в ГП «Социальная поддержка граждан» и упоминания о развитии

²⁷ Предусмотренные Федеральным законом от 24 июля 2009 г. № 212-ФЗ "О страховых взносах в Пенсионный фонд Российской Федерации, Фонд социального страхования Российской Федерации, Федеральный фонд обязательного медицинского страхования".

геронтологической службы, хотя в Основных направлениях такая задача поставлена²⁸.

В Основных направлениях прямо поставлена задача формирования независимой оценки качества работы организаций, оказывающих услуги в сфере социального обслуживания, с введением публичных рейтингов.

Однако, как отмечено выше, соответствующие задачи и показатели в ГП «Социальная поддержка граждан» отсутствуют.

9.1.5. При разработке Госпрограммы приоритет был отдан, прежде всего, необходимости реализовывать текущие обязательства государства по социальным выплатам. Она является скорее программой сохранения достигнутого уровня социальной защиты населения, нежели инструментом реализации стратегических целей государства в социальной сфере.

Госпрограмма предусматривает продолжение финансирования сложившейся на федеральном уровне системы социальной поддержки населения и предполагает сохранение существующих в настоящее время публичных нормативных обязательств. На региональном и муниципальном уровнях предполагается усилить принцип адресности предоставления мер социальной поддержки на основе совершенствования методик определения нуждаемости в них конкретных получателей и расширить внедрение социального контракта.

Представляется, что необходимость включения в государственную программу мероприятий по выплате установленных законодательством пособий и компенсаций может быть поставлена под сомнение. Эти мероприятия характеризуют лишь выполнение государственной функции по исполнению взятых на себя государством публичных обязательств и к программному принципу реализации стратегических целей имеют весьма отдаленное отношение.

9.2. Состав задач, решаемых ГП и ее подпрограммами, в целом в рамках Госпрограммы достаточен для достижения поставленных целей.

9.3. Количественный и содержательный состав показателей (индикаторов) Госпрограммы и ее подпрограмм не является в полной мере достаточным для объективной и полноценной оценки достижения целей и решения задач Госпрограммы.

9.3.1. В новой редакции Госпрограммы и ее подпрограмм 7 целей и 19 задач характеризуются только 17 показателями.

Некоторые подпрограммы не предусматривают показателей, которые необходимы для оценки достижения заявленных целей.

Так, цель «Обеспечение социальной и экономической устойчивости семьи» подпрограммы 3 «Совершенствование социальной поддержки семьи и детей» не обладает свойствами конкретности и измеримости, конкретные

²⁸ Такая же задача поставлена в Концепции демографической политики Российской Федерации на период до 2025 года.

показатели, характеризующие социальную и экономическую устойчивость семьи, в Госпрограмме отсутствуют. Как следствие, достижение этой цели будет невозможно проверить по результатам исполнения Госпрограммы.

В подпрограмме 1 «Развитие мер социальной поддержки отдельных категорий граждан» показатели «Доля малоимущих граждан, получивших государственную социальную помощь на основании социального контракта, в общей численности малоимущих граждан, получивших государственную социальную помощь» и «Доля граждан, преодолевших трудную жизненную ситуацию, в общей численности получателей государственной социальной помощи на основании социального контракта» недостаточно увязаны с целью подпрограммы, поскольку показатели оценивают долю малоимущих граждан, получивших государственную социальную помощь и преодолевших трудную жизненную ситуацию, на основании социального контракта, тогда как цель подпрограммы – повышение уровня жизни граждан – получателей мер социальной поддержки (без увязки с социальным контрактом).

9.3.2. В качестве целевых индикаторов и показателей ГП «Социальная поддержка» определены численность населения с денежными доходами ниже величины прожиточного минимума в процентах от общей численности населения и доля граждан, получивших социальные услуги в учреждениях социального обслуживания населения, в общем числе граждан, обратившихся за получением социальных услуг в учреждения социального обслуживания населения. Первый из этих показателей является настолько общим, что установить его зависимость от хода реализации госпрограммы представляется весьма затруднительным. Ведь на уровень бедности влияют не только меры социальной поддержки, но и, в первую очередь, уровень оплаты труда, пенсионного обеспечения и иных доходов. Поэтому говорить о достижимости этого показателя только в рамках рассматриваемой госпрограммы представляется некорректным.

9.3.3. Анализ значений целевых показателей в разрезе субъектов Российской Федерации свидетельствует о риске недостижения целевых значений по двум показателям Госпрограммы:

Так, по показателю «Численность населения с денежными доходами ниже величины прожиточного минимума, в процентах от общей численности населения» достижение к 2020 году целевого значения, установленного в целом по программе, предполагается только в 21 регионе, или 25,3% от общего количества субъектов Российской Федерации, по показателю «Доля граждан, получивших социальные услуги в учреждениях социального обслуживания населения, в общем числе граждан, обратившихся за получением социальных услуг в учреждениях социального обслуживания населения» соответственно – в 39 регионах, или 47%.

9.4. Источником ресурсного обеспечения Госпрограммы являются только средства федерального бюджета. Объем бюджетных ассигнований на

реализацию Госпрограммы в 2014 - 2016 годах соответствует показателям, утвержденным Федеральным законом от 2 декабря 2013 г. № 349-ФЗ «О федеральном бюджете на 2014 год и на плановый период 2015 и 2016 годов».

9.5. Анализ своевременности и полноты принятия нормативных правовых актов в проверяемом периоде показал, что из 17 мер правового регулирования реализованы лишь 5, из них 2 - с нарушением установленных сроков, принятие 4 нормативных правовых актов признано нецелесообразным, принятие еще 4 утратило актуальность. Срок принятия 4 нормативных правовых актов перенесен на более поздний (с I квартала на III квартал 2014 года).

Несвоевременное принятие мер по совершенствованию правового регулирования создает дополнительные риски по невыполнению отдельных мероприятий Госпрограммы.

9.6. Ответственным исполнителем госпрограммы – Минтрудом России – не была должным образом обеспечена координация деятельности участников программы.

Информация, представленная на официальном портале государственных программ, по ежеквартальному мониторингу реализации Госпрограммы «Социальная поддержка граждан» не является достоверной в части выполнения мероприятий и контрольных событий Детального плана-графика, что связано с несовершенством программного обеспечения по ведению мониторинга, а также введением некорректной информации участниками Госпрограммы.

Так, программное обеспечение не позволяет, например, вводить данные о реализации одних мероприятий и контрольных событий сразу несколькими участниками Госпрограммы (после введения информации об осуществлении какой-либо социальной выплаты одним участником, такая возможность для других участников закрывается).

9.7. Анализ плана реализации Госпрограммы и Детального плана-графика показал, что из 21 контрольного события плана реализации, срок исполнения которых установлен в 2013 году и в I квартале 2014 года, не исполнено 1 контрольное событие; из 42 мероприятий и 77 контрольных событий Детального плана-графика Минтрудом России представлена информация об исполнении в полном объеме только 34 мероприятий (80,9%) и 62 контрольных событий (80,5%), не представлена информация об исполнении 8 мероприятий и 15 контрольных событий.

9.8. Анализ взаимодействия с субъектами Российской Федерации в рамках реализации, мониторинга и оценки эффективности реализации ГП показал, что Госпрограмма явилась основой для разработки соответствующих государственных программ субъектов Российской Федерации. По информации, поступившей от 63 субъектов Российской Федерации, аналогичные государственные программы приняты в 55 регионах.

Минтрудом России в субъекты Российской Федерации направлялись запросы по достижению значений целевых показателей и индикаторов,

характеризующих конечные результаты Госпрограммы, по прогнозируемому объему расходов консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации на реализацию аналогичных региональных программ.

Минтрудом России разрабатывается автоматизированная система сбора и обобщения информации по мероприятиям, реализуемым субъектами Российской Федерации, о достижении ими показателей и конечных результатов Государственной программы.

Также осуществляется необходимое взаимодействие с государственными внебюджетными фондами и общественными организациями.

9.9. При анализе своевременности и полноты распределения лимитов бюджетных обязательств на реализацию мероприятий ГП в проверяемом периоде нарушений не установлено.

9.10. При анализе обоснованности изменений, вносимых в бюджетную роспись, в проверяемом периоде нарушений не установлено.

9.11. Анализ сопоставления кассовых расходов с Детальным планом-графиком реализации ГП показал, что расходы на реализацию мероприятий ГП, предусмотренных Детальным планом-графиком, осуществлены в объеме 872 742,0 млн. рублей, или 90,1% к плановым назначениям и 99,1% к сводной бюджетной росписи на 31 декабря 2013 года.

9.12. Анализ неиспользованных бюджетных ассигнований, предусмотренных на реализацию ГП за 2013 год, показал, что шестью ее участниками кассовые расходы на реализацию мероприятий исполнены менее чем на 90 процентов (от 51,8% до 87,6%), а бюджетные ассигнования практически половине ее участников (16 из 35) были скорректированы.

Анализ расходов федерального бюджета на реализацию мероприятий ГП, произведенных Минтрудом России, свидетельствует о низком уровне исполнения кассовых расходов на выплату:

- единовременного денежного поощрения при награждении орденом «Родительская слава» - 30,0% (в связи с отсутствием заявленной потребности). Кассовые расходы на реализацию данного мероприятия в предыдущие два года также были крайне низки (2011 год - 15,6%, 2012 год - 27,2% от утвержденных бюджетных ассигнований). При этом плановые назначения на их реализацию не корректируются (2011-2013 годы по 10,0 млн. рублей, 2014 год - 9,5 млн. рублей).

- компенсации нетрудоустроенным женщинам, имеющим детей в возрасте до трех лет, уволенным в связи с ликвидацией организации – 61,5% (в связи с отсутствием заявленной потребности). Кассовые расходы на реализацию данного мероприятия в 2011 году составили 89,7%, в 2012 году - 71,8% от утвержденных бюджетных ассигнований. Плановые назначения на их реализацию остаются неизменными (3,9 млн. рублей).

Представляется, что с учетом объемов фактических расходов на данные мероприятия и их динамики за последние три года, имеются резервы для оптимизации планируемых объемов данных выплат в сторону их уменьшения.

9.13. Анализ взаимосвязи показателей государственных заданий с соответствующими показателями Госпрограммы в 2013 году выявил несоответствия в отчетах об исполнении государственных заданий на оказание государственных услуг ФГБУ «Сергиево-Посадский детский дом слепоглухих» Минтруда России и ФГБУ «Всероссийский научно-методический геронтологический центр» Минтруда России, представленных не по форме, установленной в государственном задании, в результате чего в годовом отчете о ходе реализации Госпрограммы за 2013 год (таблица 22) отсутствуют фактические значения показателей объема государственных услуг.

9.14. Основными мероприятиями Госпрограммы и Детальным планом-графиком ее реализации не предусмотрено направление бюджетных ассигнований на реализацию инвестиционных проектов, однако Минфином России и Минтрудом России принято решение об условном отнесении в 2013 году всех бюджетных инвестиций, предусмотренных Минтроду России в рамках непрограммной части ФАИП, на реализацию Госпрограммы «Социальная поддержка граждан».

При этом приобретение зданий для ФКУ МСЭ по Новгородской области и по Ставропольскому краю не предусмотрено Госпрограммой «Социальная поддержка граждан». Отчет о реализации мероприятий на приобретение указанных зданий представлен по Госпрограмме «Доступная среда» на 2011 – 2015 годы.

9.15. Анализ проведения конкурсных и закупочных процедур показал следующее.

Темы научно-исследовательских работ, расходы на осуществление которых в 2013 году производились в рамках реализации основного мероприятия 2.7. «Научно-методическое и аналитическое обеспечение государственной политики в сфере социальной поддержки населения», свидетельствуют о том, что результаты большинства из них не могут быть применены для достижения целей и решения задач Госпрограммы «Социальная поддержка граждан», поскольку были направлены на исследование проблем, относящихся к предмету регулирования Госпрограмм «Содействие занятости населения» и «Доступная среда», ответственным исполнителем которых также является Минтруд России.

В 2013 году 6,6 млн. рублей (47,4% от общей суммы фактических расходов на научно-исследовательские работы) по 8 из 13 НИР были израсходованы на оплату работ, не связанных с целями рассматриваемой Госпрограммы.

Семь из десяти работ, предусмотренных планом НИР Минтруда России на 2014 год, на общую сумму 9,5 млн. рублей (70% от общей суммы фактических расходов на НИР) не связаны с целями и задачами, обозначенными в подпрограмме «Модернизация и развитие социального обслуживания населения» Госпрограммы «Социальная поддержка граждан», а относятся к

сфере Госпрограммы «Содействие занятости населения» либо вообще не связаны с реализацией государственных программ.

На момент проведения контрольного мероприятия по всем НИР проводились конкурсные процедуры.

Описанная выше ситуация носит методологический характер и связана с тем, что при подготовке предложений по формированию проекта федерального бюджета на 2014 год и на плановый период 2015 и 2016 годов Минтруд России руководствовался методическими материалами Минфина России, согласно которым все расходы на НИР, осуществляемые Минтрудом России, были отнесены к КБК 10 05 0320019 200 в рамках подпрограммы 2 «Модернизация и развитие социального обслуживания населения» Госпрограммы «Социальная поддержка граждан».

Представляется, что решение этой проблемы лежит в области совершенствования бюджетной классификации при переходе к программному бюджету.

9.16. К основным рискам в сфере реализации ГП относятся макроэкономические и финансовые риски, связанные с возможными кризисными явлениями в мировой и российской экономике. Однако поскольку большинство мероприятий госпрограммы – это выплата федеральных пособий и компенсаций, являющихся публичными нормативными обязательствами, представляется, что эти риски применительно к сфере рассматриваемой госпрограммы минимальны (по сравнению с их опасностью для других госпрограмм).

9.17. Анализ годового отчета о ходе реализации и оценке эффективности Госпрограммы за 2013 год выявил следующие проблемы.

9.17.1. Срок подготовки годового отчета о ходе реализации и оценке эффективности государственной программы (до 1 марта), установленный пунктом 31 Порядка разработки, реализации и оценки эффективности государственных программ Российской Федерации²⁹, не согласуется со сроками представления бюджетной (не позднее 1 апреля) и статистической (с 1 апреля по 21 августа) отчетности, на основании которой должны определяться значения показателей (индикаторов) Госпрограммы.

По состоянию на дату фактического направления годового отчета о ходе реализации Госпрограммы в Правительство Российской Федерации из 20 показателей (индикаторов) ГП и подпрограмм только по 6 (менее трети) имелись официальные данные, по 2 – предварительные официальные данные, по 4 – оценочные, а по 8 показателям (40%) каких-либо данных вообще не имелось. Из 12 показателей, по которым имелись данные, выполнены значения по 11 показателям (по трем из них перевыполнены от 1,5 до 2,3 раза), по одному - не выполнены.

Составление отчета, в котором почти половина значений показателей

²⁹ Утвержден постановлением Правительства Российской Федерации от 2 августа 2010 года № 588.

неизвестна, представляется малопродуктивным и не позволяет произвести оценку деятельности ответственных государственных органов по реализации мероприятий Госпрограммы.

9.17.2. Минтрудом России годовой отчет о ходе реализации Госпрограммы был направлен в Аппарат Правительства Российской Федерации 14 апреля 2014 года, то есть на 1,5 месяца позже срока, установленного Порядком разработки, реализации и оценки эффективности государственных программ для его подготовки. В Минэкономразвития России и в Минфин России годовой отчет был направлен, соответственно, 11 и 14 апреля 2014 года.

Указанный срок представления годового отчета о ходе реализации Госпрограммы обусловлен уже отмеченной выше невозможностью получения всех необходимых для составления отчета данных в срок до 1 марта в силу установления нормативными правовыми актами иных сроков для их предоставления.

Еще одной причиной длительности срока представления Минтрудом России годового отчета о ходе реализации Госпрограммы явилось то, что большинство должностных лиц участников Госпрограммы, ответственных за ее реализацию, не прошли курс обучения по работе в АИС «Государственные программы» и не имели реквизитов доступа к ней, что не дало возможности заполнить необходимые для формирования годового отчета данные.

9.17.3. Анализ годового отчета об исполнении Госпрограммы за 2013 год в части ресурсного обеспечения показал:

- в целом на реализацию Госпрограммы за счет всех источников предусмотрено 5 112 009,7 млн. рублей (оценка расходов), в том числе: федеральный бюджет – 968 386,1 млн. рублей, консолидированные бюджеты субъектов Российской Федерации – 3 674 387,5 млн. рублей, государственные внебюджетные фонды - 469 236,1 млн. рублей. Фактические расходы составили 872 741,8 млн. рублей, в том числе: федеральный бюджет – 872 741,8 млн. рублей, или 90,1% к плановым назначениям и 99,1% к сводной бюджетной росписи на 31 декабря 2013 года. Годовой отчет не содержит данных о фактических расходах консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации и государственных внебюджетных фондов, что обусловлено отсутствием у них реквизитов доступа к АИС «Государственные программы», поскольку они не являются участниками Госпрограммы;

- по данным Минфина России кассовое исполнение расходов федерального бюджета на реализацию Госпрограммы в 2013 году составило 902 519,4 млн. рублей, что на 29 777,6 млн. рублей (3,4%) больше отраженных в годовом отчете. Это объясняется тем, что Минфином России в составе кассового исполнения отражено финансирование по отдельным ведомствам и мероприятиям, не входящим в состав Госпрограммы и включенным в нее по основаниям, предусмотренным бюджетным законодательством для внесения изменений в сводную бюджетную роспись федерального бюджета.

При этом несовершенство программного комплекса АИС «Государственные программы» не позволяло корректировать отчетные данные в части отражения дополнительных бюджетных ассигнований, предусмотренных уточненной сводной бюджетной росписью.

Кассовые расходы на реализацию мероприятий Госпрограммы за январь-март 2014 года составили 258 300,1 млн. рублей, или 24,4% от утвержденных бюджетных ассигнований.

9.18. Анализ организации внутреннего контроля за реализацией ГП в Минтруде России свидетельствует о том, что он осуществлялся в рамках системы внутреннего контроля в министерстве как главном администраторе средств федерального бюджета.

В целях рационализации процедур внутриведомственного взаимодействия участников Госпрограммы в рамках осуществления функций мониторинга и контроля исполнения планов и детальных планов-графиков реализации Госпрограммы принят приказ Минтруда России от 31 июля 2013 г. № 337 «Об организации работы по реализации государственной программы Российской Федерации «Социальная поддержка граждан».

10. Предложения:

10.1. Направить информационное письмо в Минэкономразвития России с рекомендациями:

- рассмотреть вопрос об изменении установленного срока подготовки годового отчета о ходе реализации и оценке эффективности Госпрограммы на более поздний с учетом действующих сроков представления бюджетной и статистической отчетности, на основании которой должны определяться значения показателей (индикаторов) Госпрограммы;

- принять меры по доработке программного комплекса АИС «Государственные программы» и совершенствованию порядка работы с ним, которые позволили бы обеспечить возможность своевременного внесения всеми участниками Госпрограммы в аналитическую информационную систему достоверных и полных данных и их корректировки в случае возникновения такой необходимости.

10.2. Направить информационное письмо в Минфин России с рекомендациями:

- обеспечить при формировании проекта федерального бюджета на 2015 год и на плановый период 2016 и 2017 годов возможность финансирования Минтрудом России научно-исследовательских работ по различным государственным программам (их подпрограммам) в зависимости от их тематики через введение соответствующих кодов бюджетной классификации либо путем отнесения этих расходов к непрограммной части бюджета;

- сформулировать официальную позицию Министерства по вопросу финансирования Минтрудом России в 2014 году научно-исследовательских работ, не связанных с целями и задачами, установленными в подпрограмме «Модернизация и развитие социального обслуживания населения» Госпрограммы, по соответствующему коду целевой статьи и виду расходов

федерального бюджета (1005 0320019 200).

10.3. Направить информационное письмо в Минтруд России с предложением при формировании проекта федерального бюджета на 2015 год и плановый период 2016 и 2017 годов учитывать необходимость распределения финансирования научно-исследовательских работ по государственным программам в соответствии с их тематикой.

Аудитор



В.С.Катренко