

СЧЕТНАЯ ПАЛАТА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

«3» сентября 2014 г.

№ ОМ-155/08-01

ОТЧЕТ О РЕЗУЛЬТАТАХ КОНТРОЛЬНОГО МЕРОПРИЯТИЯ

«Анализ планирования и реализации мероприятий государственной программы Российской Федерации «Экономическое развитие и инновационная экономика», включая оценку сбалансированности целей, задач, индикаторов, мероприятий и финансовых ресурсов, а также ее соответствия долгосрочным целям социально-экономического развития Российской Федерации»

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

1. Основание для проведения контрольного мероприятия:

пункт 2.4.1.3 Плана работы Счетной палаты Российской Федерации на 2014 год; пункт 5 поручения Президента Российской Федерации от 20 октября 2013 г. № Пр-2451 ГС.

2. Предмет контрольного мероприятия:

деятельность федеральных органов исполнительной власти Российской Федерации по разработке и реализации государственной программы Российской Федерации «Экономическое развитие и инновационная экономика» (далее – Госпрограмма).

3. Объекты контрольного мероприятия:

3.1. Министерство экономического развития Российской Федерации (г. Москва).

3.2. Федеральная служба государственной статистики (г. Москва) (по запросам).

3.3. Федеральная служба по тарифам (г. Москва) (по запросам).

3.4. Федеральная служба государственной регистрации, кадастра и картографии (г. Москва) (по запросам).

3.5. Федеральная антимонопольная служба (г. Москва) (по запросам).

3.6. Некоммерческая организация «Фонд развития Центра разработки и коммерциализации новых технологий» (далее – Фонд «Сколково») (г. Москва) (по запросам).

3.7. Федеральная таможенная служба (г. Москва) (по запросам).

3.8. Министерство финансов Российской Федерации (г. Москва) (по запросам).

3.9. Министерство образования и науки Российской Федерации (г. Москва) (по запросам).

3.10. Министерство связи и массовых коммуникаций Российской Федерации (г. Москва) (по запросам).

3.11. Федеральная служба по интеллектуальной собственности (г. Москва) (по запросам).

3.12. Федеральная служба по аккредитации (г. Москва) (по запросам).

3.13. Федеральное государственное бюджетное учреждение «Фонд содействия развитию малых форм предприятий в научно-технической сфере» (г. Москва) (по запросам).

4. Срок проведения контрольного мероприятия – с 4 июля по 22 августа 2014 года.

5. Цели контрольного мероприятия:

5.1. Оценить сбалансированность целей, задач, индикаторов, мероприятий и финансовых ресурсов Госпрограммы, а также ее соответствие долгосрочным целям социально-экономического развития Российской Федерации.

5.2. Оценить обоснования бюджетных ассигнований на реализацию Госпрограммы (подпрограмм и федеральной целевой программы (далее – ФЦП) и итоги исполнения соответствующих показателей Госпрограммы (подпрограмм и ФЦП) с целью комплексной оценки причин неисполнения федерального бюджета и недостижения результатов использования бюджетных ассигнований на реализацию Госпрограммы (подпрограмм и ФЦП).

5.3. Оценить ход реализации и организацию управления реализацией Госпрограммы.

6. Проверяемый период деятельности: январь 2013 года – март 2014 года.

7. Госпрограмма утверждена постановлением Правительства Российской Федерации от 15 апреля 2014 г. № 316. Ответственным исполнителем Госпрограммы является Минэкономразвития России.

8. По результатам контрольного мероприятия установлено следующее.

8.1. Цель 1. Оценить сбалансированность целей, задач, индикаторов, мероприятий и финансовых ресурсов Госпрограммы, а также ее соответствие долгосрочным целям социально-экономического развития Российской Федерации.

8.1.1. Оценка сбалансированности целей, задач, индикаторов, мероприятий и финансовых ресурсов Госпрограммы осуществлялась на основе анализа согласованности целей Госпрограммы с долгосрочными целями социально-экономического развития, состава и целевых значений показателей (индикаторов) Госпрограммы с показателями документов стратегического планирования; соответствия целей, задач и показателей (индикаторов) Госпрограммы требованиям Методических указаний по разработке и реализации государственных программ Российской Федерации, утвержденных приказом Минэкономразвития России от 20 ноября 2013 г. № 690 (далее –

Методические указания); взаимной увязки показателей (индикаторов) с основными мероприятиями Госпрограммы; общего объема бюджетных средств, необходимых для достижения долгосрочных целей социально-экономического развития.

Цели и задачи Госпрограммы в основном согласованы с долгосрочными целями социально-экономического развития Российской Федерации, установленными указами Президента Российской Федерации от 7 мая 2012 г. № 596 «О долгосрочной государственной экономической политике» (далее – Указ № 596) и № 601 «Об основных направлениях совершенствования системы государственного управления» (далее – Указ № 601), а также Концепцией долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года, утвержденной распоряжением Правительства Российской Федерации от 17 ноября 2008 г. №1662-р, Основными направлениями деятельности Правительства Российской Федерации на период до 2018 года, утвержденными Председателем Правительства Российской Федерации 31 января 2013 г. (далее – ОНДП-2018), Стратегией инновационного развития Российской Федерации на период до 2020 года, утвержденной распоряжением Правительства Российской Федерации от 8 декабря 2011 г. № 2227-р (далее – Стратегия инновационного развития).

В число показателей (индикаторов) Госпрограммы входят один показатель Указа № 596 и четыре показателя Указа № 601. Анализ результативности мероприятий Госпрограммы, направленных на достижение целевых значений показателей указов Президента Российской Федерации от 7 мая 2012 года показал следующее:

место Российской Федерации в рейтинге Всемирного банка по условиям ведения бизнеса (Ease of Doing Business) повысилось со 112-й позиции в 2012 году до 92-й позиции в 2013 году при плановом значении 100 место. (Указом № 596 установлено целевое значение в 2015 году – 50 место и в 2018 году – 20 место);

уровень удовлетворенности граждан Российской Федерации качеством предоставления государственных и муниципальных услуг составил 77 % при установленном на 2013 год целевом значении 70 % (Указом № 601 установлено целевое значение к 2018 году – не менее 90 %);

среднее число обращений представителей бизнес-сообщества в орган государственной власти для получения одной государственной услуги составило 2,29 при установленном на 2013 год целевом значении 6 обращений (Указом № 601 установлено целевое значение к 2014 году – 2 обращения);

доля граждан, имеющих доступ к получению государственных и муниципальных услуг по принципу «одного окна» по месту пребывания, в том числе в многофункциональных центрах (далее – МФЦ) предоставления государственных услуг, составила 35 % при установленном на 2013 год

целевом значении 20 % (Указом № 601 установлено целевое значение к 2015 году – не менее 90 %).

Таким образом, достижение перечисленных четырех показателей указов № 596 и № 601 идет с опережением плана.

В то же время не достигнуто целевое значение по показателю (индикатору) «среднее время ожидания в очереди при обращении заявителя в орган государственной власти Российской Федерации (орган местного самоуправления) для получения государственных (муниципальных) услуг». Фактическое значение показателя (индикатора) в 2012 году составило 55 минут, в 2013 году – 52 минуты (при целевом значении 30 минут). С учетом невыполнения запланированного целевого значения на 2013 год и имеющейся динамики (сократилось по сравнению с 2012 годом на 3 минуты) имеет место значительный риск недостижения целевого значения показателя, установленного Указом № 601 к 2014 году, – 15 минут.

Вместе с тем в числе показателей (индикаторов) Госпрограммы отсутствуют показатели Указа № 596 «объем инвестиций в структуре ВВП» и «доля продукции высокотехнологичных и наукоемких отраслей экономики в ВВП», контроль за достижением которых целесообразно осуществлять в рамках Госпрограммы.

Большинство поручений Правительству Российской Федерации в сфере реализации Госпрограммы, содержащихся в указах № 596 и № 601, выполнено. Исключение составляет нарушение на 5 месяцев срока принятия Федерального закона от 7 мая 2013 г. № 78-ФЗ «Об уполномоченных по защите прав предпринимателей в Российской Федерации». При этом по состоянию на 20 июня 2014 года в указанный федеральный закон не внесены изменения, предложенные решением Рабочей группы Комиссии при Президенте Российской Федерации по мониторингу достижения целевых показателей социально-экономического развития Российской Федерации, определенных Президентом Российской Федерации, касающиеся правового статуса уполномоченных по защите прав предпринимателей в субъектах Российской Федерации (установленный срок – до 1 ноября 2013 года).

Несмотря на то, что задача создания сети многофункциональных центров предоставления государственных и муниципальных услуг в Российской Федерации была поставлена Президентом Российской Федерации в мае 2012 года, ассигнования федерального бюджета на софинансирование соответствующего проекта предусмотрены лишь на 2014 – 2015 годы (по 3 000 000,0 тыс. рублей в год). Перечисление средств из федерального бюджета для софинансирования расходов органов государственной власти субъектов Российской Федерации на завершение работ по созданию сети МФЦ начнется в III квартале 2014 года.

Значения показателя (индикатора) «удельный вес организаций, осуществляющих технологические инновации, в общем числе организаций» в Госпрограмме не согласованы с соответствующими

значениями указанного показателя в ОНДП-2018 и Стратегии инновационного развития. ОНДП-2018 предусматривается увеличение данного показателя до 18 % к 2018 году, Стратегией инновационного развития – до 15 % к 2016 году и до 25 % к 2020 году. Соответствующие значения показателя (индикатора) в Госпрограмме составляют 11,7 % в 2016 году, 12,4 % в 2018 году и 13 % в 2020 году. Данные о фактическом значении указанного показателя (индикатора) за 2013 год на момент составления отчета о реализации Госпрограммы отсутствовали.

Подготовка нормативных актов, документов и материалов в ходе формирования Госпрограммы осуществлялась в сроки, установленные требованиями Порядка разработки, реализации и оценки эффективности государственных программ Российской Федерации, утвержденного постановлением Правительства Российской Федерации от 2 августа 2010 г. № 588 (с изменениями) (далее – Порядок), и Методических указаний.

Вместе с тем имели место следующие нарушения и недостатки:

отсутствовало Заключение Общественного совета при Министерстве экономического развития Российской Федерации на проект Госпрограммы, и, соответственно, оно в Минфин России одновременно с проектом Госпрограммы не направлялось, что не соответствует пункту 20(1) Порядка;

общий срок общественного обсуждения проекта Госпрограммы составил 15 дней, что не соответствует минимальному сроку (60 календарных дней), установленному пунктом 7 Правил раскрытия федеральными органами исполнительной власти информации о подготовке проектов нормативных правовых актов и результатах их общественного обсуждения, утвержденных постановлением Правительства Российской Федерации от 25 августа 2012 г. № 851;

проект Госпрограммы направлен в Росстат для получения заключения в один день с направлением его на согласование в Минфин России, что нарушает последовательность процедуры согласования проекта, установленную пунктом 20 Порядка;

проект Госпрограммы направлен в Счетную палату Российской Федерации 10 апреля 2014 года, или на два дня позже внесения проекта в Правительство Российской Федерации, что нарушает требование пункта 60.4 Регламента Правительства Российской Федерации, утвержденного постановлением Правительства Российской Федерации от 1 июня 2004 г. № 260.

Содержание утверждаемой части Госпрограммы, а также дополнительных и обосновывающих материалов к ней не в полной мере соответствует требованиям Методических указаний.

Так, цели Госпрограммы не отвечают требованию конкретности, поскольку содержат формулировки, допускающие нечеткое или двусмысленное толкование. Дополнительного уточнения требуют понятия «благоприятный

предпринимательский климат», «инновационная активность бизнеса» и «эффективность государственного управления».

Вследствие отсутствия критерия оценки успешности создания «благоприятного предпринимательского климата и условий для ведения бизнеса», желаемой степени повышения «инновационной активности бизнеса» и «эффективности государственного управления» все три цели Госпрограммы не допускают возможности их проверки и не отвечают требованию измеримости.

Система показателей (индикаторов) Госпрограммы не в полной мере обеспечивает возможность проверки достижения целей и решения задач. Так, единственный показатель (индикатор) «уровень удовлетворенности граждан Российской Федерации качеством предоставления государственных и муниципальных услуг» не в полной мере характеризует достижение цели «Повышение эффективности государственного управления». Решение 3 из 10 задач Госпрограммы («Устранение избыточного регулирования и неоправданного вмешательства государства в деятельность хозяйствующих субъектов», «Повышение эффективности функционирования естественных монополий и совершенствование системы государственного регулирования тарифов», «Совершенствование государственной политики и реализации государственных функций в сфере земельных отношений и оборота недвижимости, геодезии, картографии и инфраструктуры пространственных данных Российской Федерации») не характеризуется ни одним показателем (индикатором) Госпрограммы.

Аналогичная ситуация имеет место в отношении целей, задач и показателей (индикаторов) подпрограмм и ФЦП. Требованиям конкретности и измеримости не соответствуют 13 из 15 целей подпрограмм и ФЦП. Решение 13 из 43 задач подпрограмм не характеризуется ни одним из показателей (индикаторов).

Возможность проверки достижения целей и решения задач Госпрограммы ограничивается также несвоевременностью предоставления информации о значениях показателей (индикаторов). Так, информация о значениях 13 из 60 показателей (индикаторов) Госпрограммы в 2013 году была опубликована после окончания подготовки годового отчета о реализации госпрограмм и в отчете о реализации Госпрограммы за 2013 год отсутствовала.

Проведенный анализ состава основных мероприятий Госпрограммы и их связи с ее показателями (индикаторами) показал достаточную степень их согласованности. На достижение каждого из показателей (индикаторов) Госпрограммы направлено по меньшей мере одно основное мероприятие.

Оценить общий объем бюджетных средств, необходимых для достижения долгосрочных целей социально-экономического развития в сфере реализации Госпрограммы, определенных документами стратегического планирования, не представляется возможным в связи с тем, что достижение установленных

показателей (индикаторов) не поддается оценке в стоимостном выражении, а зависит от целенаправленной, скоординированной деятельности Правительства Российской Федерации, федеральных органов исполнительной власти и органов государственной власти субъектов Российской Федерации. При этом значительная часть мероприятий носит нормотворческий характер.

8.1.2. По результатам анализа государственных заданий в целях реализации Госпрограммы установлено, что в целом показатели государственных заданий взаимосвязаны с целевыми показателями (индикаторами) подпрограмм, государственные задания выполнялись практически в полном объеме.

Вместе с тем недостаточно проработанными представляются показатели качества и объема выполняемых государственных работ по подпрограмме «Кадры для инновационной экономики».

Так, количество управленческих кадров, которое должно быть подготовлено для организаций народного хозяйства Российской Федерации, определено Указом Президента Российской Федерации от 23 июля 1997 г. № 774 «О подготовке управленческих кадров для организаций народного хозяйства Российской Федерации» и составляет не менее 5 000 специалистов ежегодно. Следует отметить, что оценка необходимого количества обучаемых специалистов Минэкономразвития России не проводилась, а их плановое значение не изменялось с 1997 года. В этой связи возникает риск недостаточности количества подготовленных специалистов, отвечающих современным требованиям экономики, что не позволит достичь планируемого эффекта.

В 2012/13 учебном году завершили обучение 4 909 управленцев по всем типам образовательных программ (плановое значение по подпрограмме – 5 000 человек). При этом изначально было зачислено 5 457 человек (завершили обучение 90 % от числа зачисленных).

В соответствии с Государственным планом подготовки управленческих кадров для организаций народного хозяйства Российской Федерации, утвержденным постановлением Правительства Российской Федерации от 24 марта 2007 г. № 177 «О подготовке управленческих кадров для организаций народного хозяйства Российской Федерации в 2007/08 – 2014/15 учебных годах» (с изменениями) (далее – Государственный план) образовательные учреждения получают право участвовать в его реализации по результатам конкурсного отбора. В 2013/2014 учебном году подобное право имелось у 89 образовательных организаций.

Следует отметить, что Государственным планом предусмотрено, что образовательной организации достаточно пройти вышеуказанный отбор только один раз за весь период реализации Государственного плана. Таким образом, образовательная организация, успешно прошедшая конкурсный отбор в 2007 году, имеет право осуществлять подготовку специалистов в 2014/15 учебном году без дополнительного мониторинга текущего состояния

качества деятельности данного учреждения со стороны Минэкономразвития России.

Единственным показателем качества выполняемой федеральным бюджетным учреждением «Федеральный ресурсный центр по организации подготовки управленческих кадров» (далее – ФБУ «ФРЦ») работы по организации и проведению стажировок специалистов в ведущих организациях за рубежом является оценка эффективности стажировки с использованием учета количества специалистов, прошедших стажировку. Представляется, что учет количества специалистов, прошедших стажировку, недостаточен для определения качества проводимых стажировок и их эффективности с точки зрения обеспечения экономики страны профессиональными управленческими кадрами. Обоснованность плановых значений указанных показателей на 2013 и 2014 годы (600 специалистов) Минэкономразвития России не оценивается.

В рамках реализации подпрограммы на зарубежные стажировки в 2013 году был направлен 641 специалист (плановое значение – 600 человек), в том числе в рамках взаимных обменов – 508 управленцев, на проектно-ориентированные стажировки – 133 управленца (в Австрию, Израиль, США, Гонконг и др.). На основе межправительственных соглашений осуществляется взаимодействие с Германией, Францией, Японией, Нидерландами, Норвегией, Финляндией и США.

По итогам стажировок происходит отбор лучших бизнес-проектов. При этом к рассмотрению и оценке бизнес-проектов институты развития, задействованные в том числе в рамках реализации подпрограммы «Стимулирование инноваций», не привлечены.

Выполнение цели подпрограммы «Совершенствование системы государственного стратегического управления» по развитию системы государственного стратегического управления осуществляется в том числе посредством реализации государственным бюджетным научно-исследовательским учреждением «Совет по изучению производительных сил» (далее – СОПС) и федеральным бюджетным научным учреждением «Институт макроэкономических исследований» (далее – ИМЭИ) государственных заданий. Согласно отчетам государственные задания за 2013 год выполнены в полном объеме.

Вместе с тем необходимо отметить, что, несмотря на значительное количество ежегодно выполняемых прикладных экономических исследований, плановое значение показателя (индикатора) подпрограммы «отклонение ключевых фактических показателей развития экономики от прогнозируемых в предыдущем году» остается крайне высоким. Так, отклонение от прогнозных показателей в 2013 – 2016 годах запланировано на уровне 20 %, а в 2017 - 2020 годах на уровне 16 – 18 %. Указанный плановый уровень погрешности не способствует повышению обоснованности и достоверности разработки прогнозов и может оказывать негативное влияние на качество и

успешность реализации принимаемых Правительством Российской Федерации решений.

В ходе контрольного мероприятия установлены факты нарушений заместителями Министра экономического развития Российской Федерации (А.Н.Клепачем и С.Ю.Беляковым) порядка формирования государственных заданий, установленного Положением о формировании государственного задания в отношении федеральных бюджетных и казенных учреждений и финансовом обеспечении выполнения государственного задания, утвержденным постановлением Правительства Российской Федерации от 2 сентября 2010 г. № 671 (далее – Положение о формировании государственного задания).

Так, в нарушение пункта 3 Положения о формировании государственного задания заместителем Министра экономического развития Российской Федерации С.Ю.Беляковым государственное задание ФБУ «ФРЦ» на 2014 год и на плановый период 2015 года утверждено 6 февраля 2014 года - спустя 64 дня со дня официального опубликования федерального закона о федеральном бюджете на очередной финансовый год и на плановый период (установленный срок – не позднее одного месяца со дня официального опубликования), государственное задание СОПС на 2014 год и на плановый период 2015 года утверждено заместителем Министра экономического развития Российской Федерации А.Н.Клепачем 12 февраля 2014 года - спустя 70 дней со дня официального опубликования федерального закона о федеральном бюджете на очередной финансовый год и на плановый период, а государственное задание ИМЭИ на тот же период – 28 февраля 2014 года.

Административная ответственность за данные нарушения предусмотрена статьей 15.15.15 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях.

По указанным фактам Счетной палатой Российской Федерации составлены три протокола об административном правонарушении (№ ПА-40/08-01, № ПА-41/08-01, № ПА-42/08-01 от 10 июля 2014 г.) и направлены в установленном порядке в Росфиннадзор.

Субсидии на выполнение государственного задания подведомственному ФСТ России ФБУ «ИТЦ ФСТ России» на 2013, 2014 годы в рамках подпрограммы «Повышение эффективности функционирования естественных монополий и иных регулируемых организаций и развитие стимулирующего регулирования» на выполнение работы по обеспечению функционирования ФСТ России составляют значительную долю расходов на реализацию подпрограммы (в 2013 году – 35,4 %, в 2014 году – 22,9 %). При этом в подпрограмме отсутствуют показатели, отражающие основные параметры государственного задания в части качества и объема предоставляемых государственных услуг, что не соответствует пункту 25.2 Методических указаний.

По результатам внешней проверки исполнения федерального бюджета

2013 года в федеральном бюджетном учреждении «Фонд содействия развитию малых форм предприятий в научно-технической сфере» (далее – Фонд) в рамках подпрограммы «Стимулирование инноваций» были установлены факты нарушения сроков утверждения государственного задания более чем на месяц (утверждено 12 февраля 2013 года), что является нарушением пункта 3 Положения о формировании государственного задания.

В нарушение пункта 5 указанного положения при сокращении в 2013 году бюджетных ассигнований на финансовое обеспечение выполнения государственного задания на 4 % и увеличении расходов на арендную плату за пользование имуществом на 36,9 % в государственное задание не вносились соответствующие изменения.

Кроме того, предоставление Фонду субсидии осуществлялось без заключения соглашения о порядке и условиях предоставления субсидии на финансовое обеспечение выполнения государственного задания, что является нарушением пункта 15 Положения о формировании государственного задания.

8.1.3. Результаты проведенного анализа позволяют сделать вывод о наличии существенных недостатков в организации управления рисками реализации Госпрограммы.

Приказом Министра экономического развития Российской Федерации от 26 декабря 2013 г. № 788 «Об организации в Минэкономразвития России работы по разработке, реализации и оценке эффективности государственной программы Российской Федерации «Экономическое развитие и инновационная экономика», ответственным исполнителем которой является Министерство» ответственность за организацию и осуществление мероприятий управления рисками реализации Госпрограммы не закреплена ни за одним из подразделений Минэкономразвития России. Минэкономразвития России документы, регламентирующие организацию управления рисками реализации Госпрограммы, не разрабатывались.

На этапе подготовки проекта Госпрограммы не были выявлены существенные неблагоприятные события, способные оказать влияние на достижение целей и решение задач Госпрограммы. Например, весной 2014 года ведущими рейтинговыми агентствами был дан негативный прогноз по суверенным кредитным рейтингам России. Кредитный рейтинг Российской Федерации 25 апреля 2014 года, по версии агентства Standard&Poor's, был снижен с «BBB» до «BBB минус». Снижение кредитных рейтингов способно оказать значительное влияние на объемы иностранных инвестиций, их ожидаемую доходность и инвестиционный климат в стране, что не может не сказаться на результатах реализации Госпрограммы. Однако такой риск разработчиками не рассмотрен.

Качественные оценки представлены только в отношении трех из пяти выявленных факторов риска. В отношении рисков реализации подпрограмм качественные оценки отсутствуют. Количественные оценки факторов риска в дополнительных и обосновывающих материалах к Госпрограмме отсутствуют.

Обоснование мер по управлению рисками реализации Госпрограммы и подпрограмм в дополнительных и обосновывающих материалах отсутствует.

В письме Минэкономразвития России от 5 июня 2014 г. № 12864-НП/Д22и, содержащем комментарии к заключению Счетной палаты Российской Федерации на проект Госпрограммы, отмечается, что для снижения рисков недостижения целей Госпрограммы разрабатываются план и детальный план-график реализации Госпрограммы, которые позволят Минэкономразвития России в полной мере осуществлять своевременное обнаружение и оценку влияния рисков и внешних факторов, а также разработку и реализацию мер по минимизации их негативного влияния на выполнение Госпрограммы.

Вместе с тем Минэкономразвития России как ответственным исполнителем Госпрограммы детальные планы-графики реализации Госпрограммы на 2013 год и на плановый период 2014 и 2015 годов и на 2014 год и на плановый период 2015 и 2016 годов до середины 2014 года утверждены не были, что не позволяло осуществлять идентификацию и оценку влияния рисков и внешних факторов, а также разработку и реализацию мер по минимизации их негативного влияния на выполнение Госпрограммы.

8.2. Цель 2. Оценить обоснования бюджетных ассигнований на реализацию Госпрограммы (подпрограмм и ФЦП) и итоги исполнения соответствующих показателей Госпрограммы (подпрограмм и ФЦП) с целью комплексной оценки причин неисполнения федерального бюджета и недостижения результатов использования бюджетных ассигнований на реализацию Госпрограммы (подпрограмм и ФЦП).

8.2.1. Наиболее крупные отклонения объемов расходов, утвержденных Федеральным законом от 3 декабря 2012 г. № 216-ФЗ «О федеральном бюджете на 2013 год и на плановый период 2014 и 2015 годов» (далее - Закон № 216-ФЗ) от объемов, предусмотренных обоснованиями бюджетных ассигнований в рамках бюджетных проектировок на 2013 год, установлены по подпрограммам «Формирование благоприятной инвестиционной среды» (в основном по мероприятию «Развитие особых экономических зон») и «Стимулирование инноваций» («Мероприятия на реализацию проектов, одобренных Комиссией при Президенте Российской Федерации по модернизации и технологическому развитию экономики России»).

Так, обоснования по основному мероприятию «Развитие особых экономических зон» представлены на сумму 11 387,0 млн. рублей, а объем утвержденных расходов составил 5 352,6 млн. рублей (47 %).

По итогам рассмотрения несогласованных вопросов выделение средств в 2013 году на взнос в уставный капитал открытого акционерного общества «Особые экономические зоны» (далее – ОАО «ОЭЗ») в объеме 6 034,0 млн. рублей Минфином России не поддержано в связи с большим объемом остатков неиспользованных денежных средств на счетах ОАО «ОЭЗ» (на 1 января 2012 года объем неиспользованных остатков составил 41 161,5 млн. рублей).

Вместе с тем принято решение о выделении бюджетных ассигнований на создание туристического кластера в объеме 5 000,0 млн. рублей.

По итогам 2013 года не достигнуты следующие показатели: количество особых экономических зон (создано 28 при запланированных 30); количество зарегистрированных резидентов особых экономических зон (далее – ОЭЗ) (зарегистрировано 344 резидента при запланированных 436).

Показатель конечных результатов «Объем инвестиций, осуществленных резидентами в ОЭЗ» был изначально занижен. Так, по итогам 2013 года планировались инвестиции в объеме 57,8 млрд. рублей, притом что по состоянию на 1 июля 2012 года было достигнуто значение 58,5 млрд. рублей.

Минэкономразвития России предлагалось начиная с 2013 года выделять из федерального бюджета средства на поддержку программ развития пилотных инновационных территориальных кластеров в общем объеме 5 000,0 млн. рублей ежегодно в течение 5 лет в рамках подпрограммы «Стимулирование инноваций». Кроме того, согласно перечню несогласованных вопросов предлагалось предусмотреть в федеральном бюджете на 2013 год субсидии управляющим организациям технологических платформ в сумме 300,0 млн. рублей. Вместе с тем в Законе № 216-ФЗ были предусмотрены на 2013 год бюджетные ассигнования на поддержку кластеров в объеме 1 300,0 млн. рублей, вопрос о субсидировании технологических платформ не был поддержан.

Выборочной проверкой обоснований бюджетных ассигнований Минэкономразвития России на 2014 год существенных отклонений от показателей, утвержденных 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 № 349-ФЗ), не установлено.

8.2.2. Анализ изменений сводной бюджетной росписи в части расходов на реализацию Госпрограммы показал, что по отдельным мероприятиям увеличение финансирования не повлекло за собой увеличения количественных характеристик соответствующих целевых показателей, в том числе по мероприятию «Предоставление государственных услуг в сфере правовой охраны объектов интеллектуальной собственности, совершенствование их процедур и повышение эффективности правовой защиты интересов государства, в том числе при использовании научно-исследовательских, опытно-конструкторских и технологических работ военного, специального и двойного назначения» (Роспатент) увеличение финансирования составило 244,1 млн. рублей, или 10,5 %.

Всего в 2013 году в сводную бюджетную роспись в части расходов на мероприятия Госпрограммы внесено 274 изменения на общую сумму 17 047,9 млн. рублей. Сводная бюджетная роспись по мероприятиям Госпрограммы на конец года составила 108 410,7 млн. рублей, что на 13,6 % меньше первоначально установленного показателя. Наибольшие изменения были

внесены в связи с принятием федеральных законов о внесении изменений в Закон № 216-ФЗ (расходы сокращены на общую сумму 13 898,6 млн. рублей) и осуществлены в основном за счет сокращения субсидии Фонду «Сколково» в рамках подпрограммы «Создание и развитие инновационного центра «Сколково».

Федеральным законом от 2 декабря 2013 г. № 348-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О федеральном бюджете на 2013 год и на плановый период 2014 и 2015 годов» финансирование данной подпрограммы в 2013 году уменьшено на 10 228,0 млн. рублей. Оптимизация бюджетных расходов связана с высокой долей неиспользованных субсидий по итогам 2010 - 2012 годов (на начало 2013 года почти 23,0 млрд. рублей).

8.2.3. Общий объем бюджетных ассигнований на реализацию Госпрограммы на 2014 год, утвержденный постановлением Правительства Российской Федерации от 15 апреля 2014 г. № 316, соответствует объему бюджетных ассигнований, утвержденному Законом № 349-ФЗ.

Вместе с тем по отдельным подпрограммам выявлены отклонения в объемах финансирования. Так, объем бюджетных средств по Закону № 349-ФЗ превышает предусмотренный паспортом объем финансирования по подпрограмме «Совершенствование государственного и муниципального управления» на 1,1 млн. рублей и меньше по подпрограмме «Формирование благоприятной инвестиционной среды» на ту же сумму.

Указанное несоответствие стало следствием технической ошибки, допущенной при планировании бюджетных расходов ФАС России на 2014 - 2016 годы в электронной системе Минфина России «Бюджетное планирование». Несмотря на неоднократные обращения ФАС России и Минэкономразвития России по внесению изменений в проект федерального бюджета на 2014 – 2016 годы в части переноса указанных средств ФАС России из подпрограммы «Совершенствование государственного и муниципального управления» в подпрограмму «Формирование благоприятной инвестиционной среды», Минфин России своевременно не отреагировал на письма, что привело к несоответствию Закона о бюджете № 349-ФЗ данным паспорта Госпрограммы.

Несоответствие Госпрограммы закону о бюджете является нарушением статьи 2 Федерального закона от 3 февраля 2014 г. № 1-ФЗ «О приостановлении действия абзаца четвертого пункта 2 статьи 179 Бюджетного кодекса Российской Федерации».

Установленные Законом № 349-ФЗ объемы финансирования были на 2 741,5 млн. рублей, или на 2 %, меньше, чем было предусмотрено действующей на тот момент редакцией, утвержденной распоряжением Правительства Российской Федерации от 21 декабря 2013 г. № 2492-р.

При этом существенно увеличено финансирование подпрограмм «Совершенствование государственного и муниципального управления» (на 3 038,5 млн. рублей, или в 8,6 раза) и «Создание и развитие

инновационного центра «Сколково» (на 3 852,5 млн. рублей, или на 16,8 %), в то время как соответствующие целевые показатели подпрограмм не изменены, а наиболее значимые ожидаемые показатели снижены. Так, в подпрограмме «Создание и развитие инновационного центра «Сколково» в редакции постановления Правительства Российской Федерации от 15 апреля 2014 г. № 316 по сравнению с предыдущими ее версиями снижены расчетные данные по:

общему объему бюджетных ассигнований федерального бюджета на реализацию подпрограммы на 2,5 % (со 125 213,1 млн. рублей до 122 127,4 млн. рублей);

выручке в 2020 году компаний - участников проекта «Сколково», полученной от результатов исследовательской деятельности, на 20 % (со 100,0 млрд. рублей до 80,0 млрд. рублей);

финансированию, привлеченному для реализации проектов участников проекта «Сколково» и «Сколтех» на 21 % (с более 110,0 млрд. рублей до более 87,0 млрд. рублей).

Это свидетельствует об отсутствии взаимосвязи финансирования подпрограммы с ее целевыми показателями и ожидаемыми результатами.

8.2.4. В целом по Госпрограмме установлен достаточно высокий уровень исполнения расходов. Кассовое исполнение расходов в 2013 году по Госпрограмме составило 106 838,0 млн. рублей, или 98,5 % от показателя уточненной бюджетной росписи и 95,8 % от законодательно установленного показателя. Кассовое исполнение расходов по Госпрограмме в 2014 году по состоянию на 1 апреля 2014 года составило 24 083,4 млн. рублей, или 18,2 % от показателя уточненной бюджетной росписи и 18,1 % от законодательно установленного показателя.

При этом отмечают низкий уровень исполнения расходов по основному мероприятию «Реализация проекта МБРР «Поддержка судебной реформы» (30,8 % от объема бюджетных ассигнований, установленных сводной бюджетной росписью с учетом изменений) и отсутствие исполнения расходов по мероприятию «Подготовка и реализация проекта МБРР «Содействие созданию и развитию особых экономических зон в Российской Федерации».

Анализ реализации проекта «Поддержка судебной реформы» с привлечением заемных средств МБРР в сумме 50 млн. долларов США показал, что с 2007 года проект реализуется неэффективно. На 1 января 2014 года объем использования средств займа составил 12,1 млн. долларов США, или 24 % общей суммы займа. Низкий уровень реализации проекта обусловлен задержками в представлении бенефициарами проекта технических заданий для включения в состав конкурсной документации, отменами конкурсных процедур по ряду мероприятий и проведением повторных конкурсов в связи со значительным превышением цены конкурсных предложений над оценочной стоимостью лота и малым количеством поступивших предложений,

длительностью процедур согласования технических требований (технических заданий) с МБРР. Не подписано соглашение о займе в сумме 50 млн. долларов США по проекту МБРР «Содействие созданию и развитию особых экономических зон в Российской Федерации». Концепция проекта согласована в 2006 году, однако Минэкономразвития России не завершило пересмотр направлений, запланированных ранее к реализации. В нарушение пункта 24 Положения о работе с проектами, реализуемыми Российской Федерацией при участии международных финансовых организаций, утвержденного постановлением Правительства Российской Федерации от 28 января 2005 года № 43, методика оценки эффективности реализации проектов международных финансовых организаций Минэкономразвития России и Минфином России не была утверждена.

8.2.5. Установлены факты неравномерного использования средств федерального бюджета на реализацию Госпрограммы в 2013 году.

Доля исполнения расходов в IV квартале 2013 года в целом по Госпрограмме составила 40,2 %, что связано в основном с перечислением в декабре 2013 года субсидии Фонду «Сколково».

По основному мероприятию «Подготовка не менее 5 000 управленцев ежегодно (обучение в форме профессиональной переподготовки и повышения квалификации) в образовательных учреждениях, поэтапное увеличение количества специалистов, обучающихся по проектно-ориентированным программам» (подпрограмма «Кадры для инновационной экономики») 84,4 % средств федерального бюджета были перечислены только в IV квартале 2013 года в связи с окончанием учебного года в июне - начале июля и финансированием расходов по обучению за 2012/13 учебный год после проверок отчетов, подтверждающих исполнение договоров образовательными учреждениями по обучению специалистов в рамках реализации Государственного плана.

Тем не менее представляется важным обеспечить перечисление федеральных бюджетных средств в субъекты Российской Федерации в течение месяца после окончания обучения специалистов. Перечисление указанных средств в IV квартале не позволяет субъектам Российской Федерации использовать их с максимальной эффективностью.

По подпрограмме «Стимулирование инноваций» субсидии регионам на реализацию мероприятий по поддержке развития инновационных территориальных кластеров в размере 1 300,0 млн. рублей были перечислены в период с 19 по 26 декабря 2013 года. Основной причиной столь позднего перечисления средств послужила длительность конкурсных процедур по отбору мероприятий, подготовки и согласования объемов распределения субсидий. В результате 3 субъекта Российской Федерации (Калужская область, Московская область и г. Москва), на территории которых находятся 5 инновационных кластеров, не успели освоить указанные средства и вынуждены были вернуть их в доход федерального бюджета в полном объеме.

По состоянию на 1 января 2014 года общая сумма неиспользованных остатков субсидий на развитие территориальных инновационных кластеров составила 364,7 млн. рублей (по всем неиспользованным остаткам потребность подтверждена).

По подпрограмме «Развитие малого среднего предпринимательства» субсидии перечисляются регионам только во втором полугодии, что значительно повышает риск их несвоевременного освоения. Минэкономразвития России не уделяется достаточного внимания вопросам оптимизации проведения конкурсных процедур: заседания конкурсных комиссий в рассматриваемый период начинались в 2013 году только в мае и заканчивались в декабре.

Всего в 2013 году не освоены субъектами Российской Федерации субсидии в размере 4 794,3 млн. рублей, что составляет 24,2 % общего объема субсидий. При этом часть выделяемых из федерального бюджета средств не используется некоторыми субъектами Российской Федерации в течение нескольких лет.

8.2.6. По результатам анализа отчета об использовании бюджетных ассигнований федерального бюджета на реализацию Госпрограммы за 2013 год (таблица № 6 к отчету о реализации Госпрограммы за 2013 год) установлено несоответствие плановых и фактических показателей по расходам соответствующим показателям отчета Правительства Российской Федерации об исполнении федерального бюджета за 2013 год.

Так, например, согласно отчету об использовании средств на реализацию Госпрограммы расходы по основным мероприятиям «Создание университетского комплекса в территориально обособленном инновационном центре «Иннополис» и «Проведение исследований в целях инновационного развития экономики» в 2013 году не осуществлялись. В то же время по первичным документам и отчету об исполнении федерального бюджета за 2013 год кассовое исполнение составило 100 % и 97,8 % от показателей сводной бюджетной росписи соответственно.

Вышеуказанные факты представления некорректной информации свидетельствуют о ненадлежащем выполнении Минэкономразвития России как ответственным исполнителем Госпрограммы своих функций в части подготовки годового отчета.

8.2.7. По результатам внешней проверки исполнения Закона № 216-ФЗ и бюджетной отчетности об исполнении федерального бюджета за 2013 год Счетной палатой Российской Федерации отмечались следующие недостатки и нарушения в части реализации отдельных основных мероприятий.

Установлены факты нарушения условий предоставления субсидий. Так, Минэкономразвития России перечислило субсидии ОАО «Особая экономическая зона промышленно-производственного типа «Липецк» и ОАО «Особая экономическая зона туристско-рекреационного типа «Бирюзовая Катунь» на возмещение затрат по содержанию объектов инфраструктуры ОЭЗ,

не предусмотренных Правилами предоставления в 2013 году субсидий из федерального бюджета управляющим компаниям особых экономических зон, а также резидентам туристско-рекреационных особых экономических зон, объединенных решением Правительства Российской Федерации в кластер, утвержденными постановлением Правительства Российской Федерации от 21 июня 2013 г. № 524, в размере 4,5 млн. рублей и 1,7 млн. рублей соответственно.

По результатам проверки предоставления субсидий регионам на развитие инновационных территориальных кластеров выявлено отсутствие ежегодной отчетности субъектов о достижении значений показателей результативности. Это связано с установленным в соответствии с приказом Минэкономразвития России от 21 мая 2013 г. № 275 «О реализации постановления Правительства Российской Федерации от 6 марта 2013 г. № 188 «Об утверждении Правил распределения и предоставления субсидий из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации на реализацию мероприятий, предусмотренных программами развития пилотных инновационных территориальных кластеров» сроком представления регионами отчетов о достижении значений показателей результативности (1 мая 2016 года), который не позволяет осуществлять ежегодную оценку эффективности вложенных государством в развитие инновационных кластеров бюджетных средств.

8.2.8. Анализ выполнения в 2013 году основного мероприятия «Создание территориально обособленного инновационного центра «Иннополис» (исполнитель - Минкомсвязь России) показал следующее.

Минкомсвязью России предоставлены ОАО «Иннополис» бюджетные инвестиции на финансирование проекта в общем объеме 4 732,5 млн. рублей в качестве вклада в уставный капитал общества (1 732,5 млн. рублей - в 2012 году; 3 000,0 млн. рублей - в 2013 году).

В соответствии с банковскими выписками ОАО «Иннополис» по состоянию на 1 января 2013 года имело свободные денежные средства в размере 1 782,5 млн. рублей на расчетном счете в ОАО «АК БАРС» БАНК.

К 1 января 2014 года сумма свободных денежных средств выросла на 2 964,2 млн. рублей и составила 4 746,7 млн. рублей, в том числе: 3 274,7 млн. рублей на расчетном счете в ОАО «АК БАРС» БАНК и 1 472,0 млн. рублей на депозитных счетах в ОАО «АК БАРС» БАНК.

Необходимо отметить, что в пояснительной записке к проекту постановления Правительства Российской Федерации «О создании инновационного центра «Иннополис» в Республике Татарстан» финансово-экономическое обоснование суммы вноса в уставный капитал ОАО «Иннополис» (3 000,0 млн. рублей) отсутствует.

Недостаточная обоснованность объемов вноса Российской Федерации в уставный капитал ОАО «Иннополис» при планировании бюджетных ассигнований из федерального бюджета на 2013 год привела к образованию

значительного объема не использованных по состоянию на 1 января 2014 года средств в сумме 1 472,0 млн. рублей (в том числе 1 423,0 млн. рублей средств из федерального бюджета), которые размещались на депозитных счетах в ОАО «АК БАРС» БАНК (по состоянию на 16 июля 2014 года счета закрыты).

Общая сумма процентного дохода ОАО «Иннополис» от размещения свободных денежных средств на депозитных счетах за период с 1 января 2012 года по 16 июля 2014 года составила 41,3 млн. рублей (в том числе 39,1 млн. рублей - по средствам федерального бюджета).

В соответствии с представленным отчетом по расходам, осуществленным ОАО «Иннополис» на реализацию основного мероприятия, с 1 ноября 2013 года по 6 июня 2014 года сумма оплаченных расходов на строительство составила 1 721,6 млн. рублей.

8.2.9. Анализ государственных контрактов, заключенных в целях реализации Госпрограммы, показал, что по основному мероприятию «Проведение исследований в целях инновационного развития экономики» финансируются все научно-исследовательские и опытно-конструкторские работы Минэкономразвития России (в том числе «Формирование предложений по совершенствованию механизмов поддержки развития социально ориентированных некоммерческих организаций», «Определение цены продажи земельных участков, находящихся в собственности Российской Федерации», «Внедрение государственных программ в Российской Федерации»), что не соответствует программно-целевому принципу формирования бюджета. При этом оценить вклад указанных научно-исследовательских и опытно-конструкторских работ в достижение целей и решение задач подпрограммы «Стимулирование инноваций» не представляется возможным.

8.3. Цель 3. Оценить ход реализации Госпрограммы, а также организацию управления реализацией Госпрограммы.

По результатам анализа управления Госпрограммой установлено низкое качество контроля за ходом ее реализации со стороны ответственного исполнителя.

8.3.1. Реализация Госпрограммы осуществлялась в 2013 году и истекший период 2014 года в отсутствие утвержденных детальных планов-графиков, что, безусловно, негативно сказывалось на координации действий исполнителей Госпрограммы и объективной оценке качества ее реализации.

Координация деятельности структурных подразделений Минэкономразвития России, а также подведомственных служб и федеральных агентств по рассмотрению проекта и мониторингу Госпрограммы возложена на Департамент стратегического управления, государственных программ и инвестиционных проектов Министерства экономического развития Российской Федерации.

Специального подразделения, осуществляющего внутренний контроль за реализацией Госпрограммы, в Минэкономразвития России не предусмотрено.

По результатам контрольного мероприятия установлены:

несогласованность действий ответственного исполнителя, соисполнителей и участников в процессе реализации Госпрограммы;

низкое качество проработки дополнительных и обосновывающих материалов к Госпрограмме в части прогнозной оценки расходов и значений показателей (индикаторов) по субъектам Российской Федерации и юридическим лицам;

многочисленные неточности, а также использование различных подходов для расчета оценки эффективности Госпрограммы в случае отсутствия необходимых данных;

несоответствие плановых и фактических показателей по расходам на Госпрограмму, отраженных в отчете о реализации Госпрограммы за 2013 год, соответствующим показателям отчета Правительства Российской Федерации об исполнении федерального бюджета за 2013 год;

недостоверность в аналитической информационной системе «Госпрограммы» (далее – Портал) данных, представляемых в рамках мониторинга реализации Госпрограммы.

8.3.2. Для обеспечения реализации Госпрограммы Минэкономразвития России был разработан и распоряжением Правительства Российской Федерации от 20 июля 2013 г. № 1260-р утвержден План реализации государственной программы Российской Федерации «Экономическое развитие и инновационная экономика» на 2013 год и на плановый период 2014 и 2015 годов (далее – План реализации на 2013–2015 годы). Несмотря на то, что в сентябре 2013 года, декабре 2013 года и апреле 2014 года в Госпрограмму вносились изменения, соответствующих изменений в План реализации на 2013–2015 годы не внесено. Реализация Госпрограммы вплоть до утверждения распоряжением Правительства Российской Федерации от 21 июня 2014 г. № 1097-р нового Плана реализации государственной программы Российской Федерации «Экономическое развитие и инновационная экономика на 2014 год и на плановый период 2015 и 2016 годов (далее – План реализации на 2014 – 2016 годы) осуществлялась по Плану реализации на 2013–2015 годы, разработанному на основе первоначальной редакции Госпрограммы.

Анализ содержания Плана реализации на 2013–2015 годы и Плана реализации на 2014–2016 годы показал, что они не полностью соответствуют требованиям Методических указаний в части достаточности количества и равномерности распределения контрольных событий для осуществления раннего выявления отклонений от хода реализации Госпрограммы и осуществления своевременного принятия мер для устранения возникающих проблем, что создает риски несвоевременного выполнения основных мероприятий и недостижения запланированных значений показателей (индикаторов) Госпрограммы.

Так, по подпрограммам «Стимулирование инноваций» и «Формирование официальной статистической информации» отсутствует возможность мониторинга их реализации в 2014 - 2015 годах по контрольным событиям.

Запланированы только два контрольных события подпрограммы «Формирование официальной статистической информации», имеющие срок наступления 31 декабря 2015 года.

Для подпрограмм № 2, 3, 4, 6, 7 все контрольные события имеют срок исполнения – декабрь 2014 и 2015 годов, то есть вместо ежеквартального мониторинга контроль реализации этих подпрограмм возможен только один раз в конце года.

В Плане реализации на 2014 – 2016 годы количество контрольных событий по сравнению с Планом реализации на 2013 – 2015 годы в 2014 году увеличено с 16 до 42, в 2015 году – с 15 до 46. Однако для подпрограммы «Стимулирование инноваций» не предусмотрено наступления контрольных событий на протяжении более года (в период со 2 марта 2015 года по 30 марта 2016 года). В подпрограмме «Повышение эффективности функционирования естественных монополий и иных регулируемых организаций и развитие стимулирующего регулирования» в 2014 и 2016 годах сроки наступления всех контрольных событий установлены 31 декабря. В подпрограмме «Кадры для инновационной экономики» в 2014 – 2016 годах в период с 1 февраля по 30 декабря (11 месяцев) контрольные события отсутствуют. В результате осуществление оперативного контроля хода реализации указанных подпрограмм по наступлению контрольных событий не представляется возможным.

Сопоставление информации о реализации контрольных событий Госпрограммы, представленной в отчете о реализации Госпрограммы за 2013 год, сводном годовом докладе о ходе реализации и оценке эффективности государственных программ Российской Федерации за 2013 год, представленном в Правительство Российской Федерации (далее – сводный годовой доклад за 2013 год), Плане реализации на 2013 – 2015 годы и информации, размещенной на Портале, выявило следующие расхождения в представляемых данных:

на странице Портала «План реализации» представлена информация о контрольных событиях девяти подпрограмм, в то же время на странице «Ход реализации» – десяти подпрограмм;

в соответствии со сводным годовым докладом за 2013 год степень выполнения контрольных событий Плана реализации на 2013 – 2015 годы в 2013 году составляет 81,8 % (не реализованы 2 из 11 контрольных событий «Установлены новые процедуры предоставления земельных участков гражданам и юридическим лицам, обеспечивающие их недвижимости доступность» и «Утверждены планы реализации основных приоритетных государственных программ Российской Федерации на 2013 – 2015 годы»). В то же время, по данным, размещенным на Портале, в 2013 году не выполнены три контрольных события: «Разработан комплекс мер по совершенствованию оценочной деятельности»; «Установлены новые процедуры предоставления земельных участков гражданам и юридическим лицам, обеспечивающие их недвижимости доступность»; «Подготовлено не менее 5 000 управленческих

кадров в рамках реализации Государственного плана подготовки управленческих кадров для организаций народного хозяйства Российской Федерации в 2007/08 – 2014/15 годах».

По состоянию на 20 июня 2014 года информация об исполнении указанных контрольных событий 2013 года на Портале отсутствовала. В то же время, по информации Минэкономразвития России, представленной в ходе контрольного мероприятия, эти контрольные события выполнены.

Кроме того, в I квартале 2014 года, по данным Портала, не наступили все 3 из 3 запланированных контрольных событий, то есть произошло существенное отклонение хода реализации Госпрограммы от запланированного уровня. Действий, направленных на устранение возникших проблем, Минэкономразвития России как ответственный исполнитель Госпрограммы не предприняло.

8.3.3. Отчет о ходе реализации и оценке эффективности государственной программы Российской Федерации «Экономическое развитие и инновационная экономика» за 2013 год (далее – отчет о реализации Госпрограммы за 2013 год) представлен в Правительство Российской Федерации не в полном объеме и с нарушением сроков, установленных Порядком (установлен срок до 1 марта 2014 года). Первоначальная версия отчета была представлена в Правительство Российской Федерации 3 марта 2014 года (письмо Минэкономразвития России № 4203-ЕЕ/д22) и содержала только сведения о достижении значений показателей (индикаторов). Уточненная версия отчета представлена в Правительство Российской Федерации 28 марта 2014 года (письмо Минэкономразвития России № 6477-НП/Д22и).

По результатам анализа отчета реализации Госпрограммы за 2013 год установлено, что текстовая часть годового отчета не в полной мере соответствует требованиям Методических указаний в части представления конкретных результатов реализации Госпрограммы, достигнутых за отчетный год, в том числе фактических результатов реализации основных мероприятий по каждому ожидаемому результату, утвержденному в паспортах Госпрограммы и подпрограмм, а также характеристики вкладов основных результатов в решение задач и достижение целей Госпрограммы.

Минэкономразвития России не представлены фактические результаты реализации основных мероприятий по ожидаемым результатам «расширение позиций российских компаний на мировых высокотехнологичных рынках, превращение высокотехнологичных производств и отраслей экономики знаний в значимый фактор экономического роста» и «обеспечение интенсивного технологического обновления массовых производств на базе новых энерго- и ресурсосберегающих экологически безопасных технологий», утвержденным в паспорте Госпрограммы, а также характеристики вклада указанных основных результатов в решение задач и достижение целей Госпрограммы.

8.3.4. В соответствии с Информацией о расходах федерального бюджета, консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации и

юридических лиц на реализацию целей государственной программы Российской Федерации (таблица № 21 к отчету о реализации Госпрограммы за 2013 год), а также Ресурсным обеспечением и прогнозной (справочной) оценкой расходов федерального бюджета, бюджетов государственных внебюджетных фондов, консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации и юридических лиц на реализацию целей Госпрограммы (таблица № 8 в составе дополнительных и обосновывающих материалов к Госпрограмме):

прогнозная оценка расходов консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации на 2013 год составила 9 510,4 млн. рублей (5,1 % общего объема расходов на Госпрограмму), на 2014 год - 21 090,7 млн. рублей (1,6 %), фактические расходы за 2013 год составили 7 941,9 млн. рублей (83,5 % прогнозных показателей);

прогнозная оценка расходов юридических лиц на 2013 год составила 55 055,5 млн. рублей (29,4 % общего объема расходов Госпрограммы), на 2014 год – 1 175 232,7 млн. рублей (88,4 %), фактические расходы за 2013 год составили 44 801,5 млн. рублей (81,4 % прогнозных показателей).

Наибольшие отклонения фактических расходов бюджетов субъектов Российской Федерации от прогнозируемых на 2013 год установлены по подпрограмме «Развитие малого и среднего предпринимательства» на сумму 2 195,5 млн. рублей, или 23 % прогнозных показателей, что связано в основном с объективной причиной – сокращением финансирования за счет средств федерального бюджета в 2013 году (уменьшение объемов государственной поддержки малого и среднего предпринимательства на 2 029,9 млн. рублей в связи с перераспределением средств на оказание дополнительной социальной поддержки граждан и поддержки организаций по решениям Правительства Российской Федерации) и, соответственно, сокращением софинансирования со стороны субъектов Российской Федерации.

По подпрограмме «Кадры для инновационной экономики» в соответствии со сведениями о достижении значений показателей (индикаторов) в разрезе субъектов Российской Федерации (таблица 16а к отчету о реализации Госпрограммы за 2013 год) плановые значения по показателю «число управленцев, подготовленных в соответствии с Государственным планом подготовки управленческих кадров для организаций народного хозяйства по всем типам образовательных программ» не достигнуты в 44 из 78 субъектов Российской Федерации в связи с тем, что ряд субъектов Российской Федерации уменьшил софинансирование расходов в связи с необходимостью реализации указов Президента Российской Федерации от 7 мая 2012 года.

Счетная палата отмечает, что плановые значения вышеуказанного показателя не соответствуют Распределению по субъектам Российской Федерации квот для специалистов, направляемых на подготовку в соответствии с Государственным планом подготовки управленческих кадров для организаций народного хозяйства Российской Федерации в 2012/13 учебном

году, утвержденному приказом Минэкономразвития России от 25 мая 2012 г. № 301. Наибольшие расхождения установлены по Свердловской области (70 человек), Нижегородской области (55 человек), Республике Татарстан (50 человек), Волгоградской области (40 человек), Челябинской области (40 человек). Кроме того, несмотря на отсутствие квоты, по Чеченской Республике в соответствии с показателями подпрограммы запланирована подготовка 20 специалистов.

Анализ сведений о достижении значений указанного показателя в разрезе субъектов Российской Федерации выявил значительные различия в данных о фактическом достижении показателя: в 9 субъектах Российской Федерации подготовка управленцев в соответствии с Государственным планом в 2013 году вообще не осуществлялась; в 14 субъектах Российской Федерации степень выполнения планового значения показателя составила менее 0,66; в 6 субъектах – от 1,42 до 2,63.

В 3 субъектах Российской Федерации, имеющих квоты на подготовку специалистов в рамках Государственного плана, конкурсный отбор не проводился (Республика Ингушетия, Республика Алтай и Магаданская область).

Несмотря на то, что реализация вышеуказанных мероприятий осуществляется на условиях софинансирования из бюджетов субъектов Российской Федерации, плановые значения по количеству подготовленных управленческих кадров в разрезе субъектов Российской Федерации, указанные в Госпрограмме, не согласовываются с регионами и в них не учитывается размер выделяемой региону квоты.

По подпрограмме «Стимулирование инноваций» (основные мероприятия «Стимулирование спроса на инновации», «Создание и развитие институтов и инфраструктур, обеспечивающих запуск и работу «инновационного лифта») оценка ожидаемых расходов юридических лиц на инновационную деятельность в размере 1 111 764,3 млн. рублей произведена при подготовке проекта Госпрограммы с использованием оценки планируемых расходов институтов развития и прогноза расходов на инновационную деятельность, а также статистических данных. За основу приняты данные сборника «Индикаторы инновационной деятельности», разработанного Национальным исследовательским университетом «Высшая школа экономики». По информации Минэкономразвития России, в результате технического сбоя данные на период 2014 – 2020 годов не были удалены из АИС «Госпрограммы» при завершении работы по подготовке проекта подпрограммы.

По мнению Минэкономразвития России, в связи с тем, что Госпрограмма наряду с другими госпрограммами является одним из инструментов реализации Стратегии инновационного развития и не содержит специальных мер поддержки инновационной деятельности по отраслям экономики, включение всех расходов юридических лиц на инновации в Госпрограмму некорректно, вследствие чего принято решение исключить данные значения из

Госпрограммы. Без учета указанных средств расходы юридических лиц в 2014 году на реализацию Госпрограммы должны составить 63 468,5 млн. рублей, что на 8 413,0 млн. рублей, или на 15,3 %, больше, чем в 2013 году.

По подпрограмме «Формирование благоприятной инвестиционной среды» (основному мероприятию «Развитие особых экономических зон») отраженные в Госпрограмме прогнозные расходы юридических лиц на 2013 год (14 512 290,0 тыс. рублей) не соответствуют объему инвестиций, определенному бизнес-планами резидентов.

Кроме того, в отчете о реализации Госпрограммы отсутствуют данные по фактическим расходам в связи с более поздним представлением отчетности резидентов, что свидетельствует о низком качестве проработки указанного показателя. В соответствии с отчетностью, представленной управляющими компаниями в Минэкономразвития России на основании трехсторонних соглашений, резидентами ОЭЗ за отчетный период осуществлены инвестиции в размере 30 300,0 млн. рублей, что составляет 58,8 % планируемого объема инвестиций, определенного бизнес-планами резидентов (51 500,0 млн. рублей).

По подпрограммам «Формирование благоприятной инвестиционной среды» и «Совершенствование государственного и муниципального управления» (основное мероприятие «Совершенствование предоставления государственных услуг и исполнения государственных функций») отсутствуют обоснования прогнозной оценки расходов бюджетов субъектов Российской Федерации на 2014 год. При значительных запланированных объемах средств субъектов Российской Федерации на 2014 год по указанным подпрограммам (4 220,0 млн. рублей и 8 818,7 млн. рублей соответственно) и средств федерального бюджета на 2014 год (17 060,2 млн. рублей и 3 000,0 млн. рублей соответственно) показатели (индикаторы) в разрезе субъектов Российской Федерации не предусмотрены.

Различными юридическими лицами на реализацию мероприятий, связанных с созданием и обеспечением функционирования инновационного центра «Сколково», было привлечено 44 683,3 млн. рублей, что на 10,6 % больше утвержденного показателя. При этом соответствующие расходы на 2014 год установлены в сумме 23 338,7 млн. рублей.

Анализ отчета о реализации Госпрограммы за 2013 год в части взаимодействия Минэкономразвития России с государственными корпорациями, акционерными обществами с государственным участием, общественными, научными и иными организациями показал, что вклад указанной работы в решение задач и достижение целей Госпрограммы, в том числе в формирование спроса на инновации для всей экономики, не оценен, прогнозируемые расходы юридических лиц не проработаны. Кроме того, установленный факт технической ошибки на сумму 1 111 764,3 млн. рублей свидетельствует о низком качестве контроля со стороны Минэкономразвития России за формированием Госпрограммы.

8.3.5. Оценка эффективности реализации Госпрограммы осуществлялась с учетом следующих составляющих:

- оценка степени реализации мероприятий подпрограмм Госпрограммы;
- оценка степени соответствия запланированному уровню затрат;
- оценка эффективности использования средств федерального бюджета;
- оценка степени достижения целей и решения задач подпрограмм;
- оценка эффективности реализации подпрограмм;
- оценка степени достижения целей и решения задач Госпрограммы.

В расчете каждой составляющей оценки эффективности реализации Госпрограммы были допущены ошибки, значительно исказившие оценку эффективности реализации Госпрограммы в 2013 году, к наиболее существенным отнесены следующие:

оценка степени реализации мероприятий подпрограмм Госпрограммы осуществлялась на основании данных неутвержденного детального плана-графика на 2013 год и на плановый период 2014 и 2015 годов, что делает некорректными полученные оценки степени реализации мероприятий;

оценка степени реализации мероприятий, приведенная в годовом отчете о реализации Госпрограммы за 2013 год, не соответствует данным о выполнении соответствующих мероприятий подпрограмм Госпрограммы, приведенным в таблице № 3 приложения к годовому отчету. Так, например, представленная в годовом отчете оценка степени реализации мероприятий подпрограммы «Развитие малого и среднего предпринимательства» равна 0,93 (получена исходя из выполнения в полном объеме 14 из 15 мероприятий). В то же время из 15 мероприятий данной подпрограммы по 10 мероприятиям отчет не содержит данных, свидетельствующих об их выполнении в полном объеме;

расчет оценок эффективности реализации подпрограмм произведен неверно – вместо операции умножения было использована операция деления, что принципиально изменило результаты расчетов и качественную оценку эффективности реализации подпрограмм. Для двух из десяти подпрограмм, входящих в состав Госпрограммы, качественная оценка эффективности реализации подпрограммы при правильном расчете изменилась с «высокой» на «удовлетворительную», еще для двух подпрограмм – с «высокой» на «среднюю»;

оценка степени достижения цели Госпрограммы «Повышение инновационной активности бизнеса» фактически не произведена, так как на момент формирования отчета отсутствовали данные по единственному показателю, характеризующему достижение этой цели;

степень реализации Госпрограммы рассчитана с арифметической ошибкой.

Из 60 показателей (индикаторов) Госпрограммы запланированные на 2013 год значения достигнуты по 41. По 13 показателям (индикаторам) на момент подготовки отчета статистическая информация отсутствовала. По 2 показателям (индикаторам) запланированное значение не было достигнуто, но

отклонение от запланированного уровня составило менее 2%. С отклонением более 5% от запланированного уровня не были достигнуты значения 4 показателей (индикаторов): «доля поступивших в электронной форме заявлений о государственном кадастровом учете от общего количества заявлений о государственном кадастровом учете», «доля государственных услуг, предоставленных в многофункциональных центрах предоставления государственных и муниципальных услуг и иных организациях, привлекаемых к реализации функций многофункционального центра по принципу «одного окна», в общем количестве указанных государственных услуг», «среднее время ожидания в очереди при обращении заявителя в орган государственной власти Российской Федерации (орган местного самоуправления) для получения государственных (муниципальных) услуг» и «доля устраненных нарушений в общем числе выявленных нарушений антимонопольного законодательства».

Следует отметить, что фактическое значение последнего из указанных показателей в 2012 году составило 83,4 %, в 2013 году – 83 % (при запланированном уровне 85 %). Таким образом имело место ухудшение фактической ситуации. Вместе с тем в силу особенностей использованной методики оценки эффективности реализации Госпрограммы оценка эффективности по данному показателю составила 0,98, то есть эффективность оценивается как «высокая».

Оценка эффективности реализации Госпрограммы, определяемая на основе указанных составляющих, в годовом отчете определена с ошибкой и, по данным годового отчета, составила 0,98. Расчет этой оценки с исправлением выявленных ошибочных результатов дает значение 0,94. Таким образом, отклонение от эффективной реализации Госпрограммы в 2013 году составляет не 2 %, как это следует из годового отчета, а 6 %, то есть в три раза больше.

8.3.6. По результатам анализа Сведений об основных мерах правового регулирования в сфере реализации Госпрограммы установлено, что в течение 2013 года продлевались сроки принятия нормативных правовых актов на 6 – 9 месяцев. В редакции Госпрограммы, утвержденной постановлением Правительства Российской Федерации от 15 апреля 2014 г. № 316, ожидаемый срок принятия отдельных нормативных правовых актов перенесен с 2013 года на 2014 год (в том числе федерального закона об основах государственно-частного партнерства в Российской Федерации и федерального закона о стратегическом планировании в Российской Федерации).

Анализ оценки результатов реализации мер правового регулирования в составе отчета о реализации Госпрограммы за 2013 год (таблица № 5) показал следующее.

Из 41 мероприятия, предусматривающего принятие нормативных правовых актов в 2013 году, в установленные Госпрограммой сроки нормативные правовые акты утверждены только по 19 мероприятиям (46,3 %).

По информации, представленной в отчете о реализации Госпрограммы за 2013 год, из 22 мероприятий, нормативные правовые акты по которым не

приняты в установленные сроки, по 6 мероприятиям принятие нормативных правовых актов потеряло актуальность.

Указанные факты свидетельствуют о низком качестве планирования мер правового регулирования Госпрограммы со стороны Минэкономразвития России, а также контроля за реализацией установленных мер правового регулирования в части своевременного принятия нормативных правовых актов.

8.3.7. Анализ реализации отдельных мероприятий подпрограмм за 2013 год и истекший период 2014 года показал следующее.

8.3.7.1. По подпрограмме «Формирование благоприятной инвестиционной среды».

Значительные объемы федеральных бюджетных средств ежегодно направляются на развитие ОЭЗ (более 114 млрд. рублей в период с 2006 по 2014 год). Их потенциальный вклад в достижение целевых показателей Госпрограммы может быть крайне высоким.

Анализ выполнения целевых показателей деятельности ОЭЗ представлен в следующей таблице.

Наименование показателя	Плановое значение на 2013 год	Фактическое значение за 2013 год	Исполнение, %
Объем инвестиций резидентов ОЭЗ, млрд. рублей	75,6	99,4	131 %
Объем товаров/услуг, произведенных/оказанных резидентами ОЭЗ, млрд. рублей	98,5	135,6	138 %
Количество созданных рабочих мест, единиц	9 115	10 942	120 %

Несмотря на то, что установленные Госпрограммой целевые показатели деятельности ОЭЗ в 2013 году перевыполнены более чем на 20 %, Счетной палатой Российской Федерации неоднократно отмечалось наличие проблемных моментов в данном направлении деятельности.

Модель финансово-хозяйственной деятельности ОАО «ОЭЗ» не предполагает возможности покрытия растущих затрат на содержание новых объектов инфраструктуры за счет собственных средств и является убыточной. При этом темпы строительства инфраструктуры не увязаны с потребностями частных инвесторов, инвестиционной привлекательностью и конкурентоспособностью ОЭЗ.

Инвестиционным планом по финансированию объектов инфраструктуры ОЭЗ на 2013 год были предусмотрены инвестиции в объекты производственной и инновационной инфраструктуры ОЭЗ в объеме 20,3 млрд. рублей. По итогам 2013 года данный показатель инвестиционного плана был выполнен только на 45,3 % и составил 9,2 млрд. рублей.

Так, перечнем планируемых к строительству на 2011 год объектов инфраструктуры особой экономической зоны туристско-рекреационного типа на территории Зеленоградского района Калининградской области утверждено выполнение работ в сумме 29 122,5 млн. рублей, в том числе за счет средств федерального бюджета – 14 561,3 млн. рублей. По состоянию на 1 января

2014 года объем работ, выполненных за счет средств федерального бюджета, составил только 6 304,3 млн. рублей (43,3 %).

Всего за 2013 год в Российской Федерации введен в эксплуатацию 31 из 84 (36,9 %) объектов ОЭЗ, запланированных в соответствии с заключенными договорами.

Следует отметить, что отдельных целевых показателей деятельности ОАО «Курорты Северного Кавказа» в Госпрограмме не установлено. Отчетность, представляемая ОАО «Курорты Северного Кавказа» в Минэкономразвития России, не позволяет оценить результативность и эффективность деятельности данного общества.

По итогам обсуждения в Правительстве Российской Федерации результатов деятельности Минэкономразвития России и ОАО «ОЭЗ» по развитию ОЭЗ (протокол совещания у Заместителя Председателя Правительства Российской Федерации Д.Н.Козака от 28 мая 2014 г. № ДК-П13-99пр) в настоящее время прорабатывается вопрос о повышении роли и степени вовлеченности субъектов Российской Федерации в процесс управления ОЭЗ.

В части деятельности ФАС России отмечаем недостижение в 2013 году целевого значения индикатора подпрограммы. Так, доля устраненных нарушений в общем числе выявленных нарушений антимонопольного законодательства в 2013 году составила 83,0 % при плановом значении 85,0 %.

Кроме того, на 2014 год в новой редакции Госпрограммы плановое значение данного показателя подверглось корректировке в сторону уменьшения – с 85 % до 83 %. Таким образом, указанный индикатор приближен к фактическим показателям, достигнутым в 2012 – 2013 годах, и не имеет положительной динамики.

8.3.7.2. Целью подпрограммы «Развитие малого и среднего предпринимательства» является увеличение доли субъектов малого и среднего предпринимательства (далее – МСП) в экономике Российской Федерации.

Между тем в настоящее время наблюдается значительное уменьшение количества средних предприятий. По сравнению с 2010 годом их количество в I квартале 2014 года сократилось на 26 % (4,9 тыс.) и составило 14 тыс. организаций (данные Росстата).

Количество зарегистрированных индивидуальных предпринимателей также значительно сократилось в связи с повышением с 1 января 2013 года в два раза фиксированного размера страхового взноса на обязательное пенсионное страхование (расчет исходя из размера двух МРОТ). За период с 1 декабря 2012 года по 31 января 2014 года количество индивидуальных предпринимателей сократилось на 620 тыс. человек, или на 15 %.

На количестве действующих индивидуальных предпринимателей данная мера отразилась в меньшей степени. Их количество снизилось на 100 тыс. человек (предварительные данные Росстата).

Динамика роста количества малых предприятий также представляется неудовлетворительной. В 2013 году их количество сократилось на

8 532 предприятия (на 3,6 %) и составило 234 537 предприятий (данные Росстата).

В 2013 году коэффициент рождаемости организаций (количество зарегистрированных организаций на 1000 организаций, учтенных в статистическом регистре Росстата) снизился на 1,4 единицы и составил 94,4 единицы.

Указанные факты свидетельствуют о недостаточности мер по повышению эффективности существующих механизмов поддержки субъектов МСП.

В реализации Федеральной финансовой программы поддержки малого и среднего предпринимательства в рамках подпрограммы в 2013 году приняли участие все субъекты Российской Федерации.

Указанной программой предусмотрены как прямые меры финансовой поддержки (45 % от общего объема поддержки), так и меры, направленные на создание инфраструктуры (55 % от общего объема поддержки).

Редакцией Госпрограммы от 21 декабря 2013 г. № 2492-р предусмотрено, что количество субъектов МСП, получивших государственную поддержку, составит не менее 250 тысяч ежегодно до 2016 года, количество созданных рабочих мест – не менее 200 тысяч ежегодно.

В текущей редакции Госпрограммы целевой показатель по количеству созданных рабочих мест в 2013 году снижен до 129,79 тысяч (на 35 %). Следует отметить, что снижение целевых показателей на 2013 год в 2014 году представляется необоснованным и способствует только формальному выполнению целевых показателей.

По результатам контрольных и экспертно-аналитических мероприятий Счетной палаты Российской Федерации отмечалось, что отчеты субъектов Российской Федерации о достижении значений показателей результативности предоставления субсидии на софинансирование мероприятий не позволяют оценить эффект от реализации конкретных мероприятий. Четыре из пяти показателей результативности мероприятий являются общими статистическими данными по региону, и их значения, соответственно, одинаковы для всех мероприятий.

В 2013 году создано 190 объектов инфраструктуры по поддержке субъектов МСП (контрольным событием 2.1 предусмотрено создание 170 объектов инфраструктуры к 2014 году).

Вместе с тем Счетная палата Российской Федерации отмечает несоблюдение сроков ввода в эксплуатацию объектов капитального строительства. Из 9 объектов, подлежащих вводу в 2013 году, введено в эксплуатацию 3 объекта. На 1 января 2014 года не были освоены субъектами Российской Федерации 40 % средств (720 146,2 тыс. рублей), выделенных в 2013 году на софинансирование капитальных вложений в объекты государственной собственности субъектов Российской Федерации.

В контексте создания национальной системы гарантийных фондов к 30 июня 2015 года (контрольное событие 2.3) полагаем важным обратить

внимание на необходимость максимального использования потенциала существующих региональных гарантийных фондов.

В ходе анализа установлено, что общая сумма действующих поручительств у 32 из 82 региональных гарантийных фондов меньше объема капитализации (по состоянию на 1 января 2014 года). Так, в Фонде содействия кредитованию субъектов малого и среднего предпринимательства Республики Дагестан общая сумма действующих поручительств составляет 50,5 % от объема капитализации, в некоммерческом партнерстве «Агентство городского развития» Вологодской области – 69 %.

Кроме того, в связи с отсутствием в Минэкономразвития России информации об установленных общих лимитах поручительств гарантийных организаций не представляется возможным оценить существующий резерв для выдачи поручительств субъектам МСП.

Одним из мероприятий Госпрограммы является содействие развитию микрофинансовых организаций.

Субсидии регионам на развитие микрофинансовой деятельности предоставляются с 2005 года. При этом объем поддержки микрофинансовых организаций ежегодно увеличивается.

Доля просроченной задолженности по кредитам государственных микрофинансовых организаций в общем портфеле займов составляет на 1 апреля 2014 года 6,2 %, что на 1,5 % ниже доли просроченной задолженности субъектов МСП в среднем по стране (на 1 апреля 2014 г. – 7,7 %). Средний заем составляет 537 тыс. рублей.

Тем не менее по состоянию на 1 апреля 2014 года у 25 из 167 микрофинансовых организаций общая сумма выданных займов составляет менее 50 % от их капитализации, что является недопустимо низким значением. Так, Московским областным фондом развития микрофинансирования выдано займов субъектам МСП только на 19 % от его капитализации, Фондом микрофинансирования Новосибирской области – на 21 %.

8.3.7.3. Из 5 показателей (индикаторов), характеризующих ход реализации подпрограммы «Создание благоприятных условий для развития рынка недвижимости», в 2013 году 2 показателя не достигли запланированного уровня.

Причинами отклонений фактических значений от плановых:

по показателю «доля поступивших в электронной форме заявлений о государственном кадастровом учете от общего количества заявлений о государственном кадастровом учете» (план – 50 %, факт – 18,8 %) являются:

низкий уровень развития информационно-коммуникационных технологий на территории Российской Федерации;

неготовность кадастровых инженеров к электронному взаимодействию с органом кадастрового учета;

отсутствие возможности подачи заявлений об учете изменений характеристик объектов недвижимости посредством сетей связи общего пользования;

нестабильная работа портала электронных услуг Росреестра (в июне-июле 2013 года рост числа отказов приема пакетов документов на портале);

по показателю «доля государственных услуг, предоставленных в многофункциональных центрах предоставления государственных и муниципальных услуг и иных организациях, привлекаемых к реализации функций многофункционального центра по принципу «одного окна», в общем количестве указанных государственных услуг» (план – 15 %, факт – 12,1 %) являются:

недостаточно развитая сеть МФЦ в регионах (при этом Росреестр был представлен только в 71 % офисов МФЦ из действовавших на конец 2013 года);

невозможность организации взаимодействия с рядом МФЦ по причине имеющихся разногласий финансового-организационного характера (часть регионов готова предоставлять услуги Росреестра только после поступления компенсаций из федерального бюджета, обеспечения необходимой защиты информации и установки соответствующего единого программного обеспечения по приему-выдаче документов).

8.3.7.4. Несмотря на то, что плановые значения целевых показателей (индикаторов) подпрограммы «Повышение эффективности функционирования естественных монополий и иных регулируемых организаций и развитие стимулирующего регулирования» в 2013 году достигнуты, отдельные мероприятия подпрограммы, предусмотренные к выполнению в 2013 году, в установленные сроки не реализованы.

Не были приняты нормативные правовые акты в сфере лекарственного обеспечения населения Российской Федерации (в части ценообразования) в связи с незавершением процесса их согласования заинтересованными ведомствами.

В установленные сроки не был внесен в Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации проект федерального закона «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части осуществления контроля за соблюдением гарантирующими поставщиками порядка определения и применения нерегулируемых цен на электрическую энергию». В апреле 2014 года доработанный проект федерального закона повторно внесен для рассмотрения Правительством Российской Федерации.

Нормативный правовой акт Правительства Российской Федерации, предусматривающий переход к установлению социальной нормы потребления коммунальных ресурсов, услуг, в первоначально установленные сроки не был принят. В соответствии с решениями, принятыми на совещании у Заместителя Председателя Правительства Российской Федерации 3 марта 2014 года, предусмотрен перенос сроков введения социальной нормы в сфере водоснабжения, водоотведения, теплоснабжения и газоснабжения.

8.3.8. Анализ хода реализации инвестиционных проектов в рамках Госпрограммы показал следующее.

В соответствии с информацией об инвестиционных проектах в составе дополнительных и обосновывающих материалов к Госпрограмме

предусмотрена реализация инвестиционного проекта «Создание и развитие инновационного центра «Сколково».

В соответствии с отчетом о реализации Госпрограммы за 2013 год показатели подпрограммы «Создание и развитие инновационного центра «Сколково» по результатам 2013 года достигнуты в полном объеме. Число заявок на регистрацию объектов интеллектуальной собственности, созданных в инновационном центре «Сколково», составило 249 единиц, объем частных инвестиций, привлеченных в инновационную экосистему «Сколково», включая инвестиции в проекты компаний – участников и Сколтех, – 5,4 млрд. рублей, выручка компаний – участников проекта «Сколково», полученная от результатов исследовательской деятельности (накопленным итогом), – 23,4 млрд. рублей.

Договоры между Минфином России и Фондом «Сколково» о предоставлении субсидии из федерального бюджета на реализацию мероприятий, связанных с созданием и обеспечением функционирования инновационного центра «Сколково», заключены значительно позже начала очередного финансового года:

11 декабря 2013 года о предоставлении субсидии в 2013 году;

14 мая 2014 года о предоставлении субсидии в 2014 году.

Установлен значительный объем остатков неиспользованных средств субсидий, выделенных Минфином России Фонду «Сколково». Так, на 1 января 2013 года их объем составил 22 924,6 млн. рублей, на 1 января 2014 года – 15 580,0 млн. рублей, на 1 апреля 2014 года – 12 446,0 млн. рублей. При этом отмечается значительный рост дебиторской задолженности – с 9 934,5 млн. рублей (31 декабря 2012 года) до 17 372,1 млн. рублей (31 марта 2014 года).

По целевой статье расходов «Субсидии некоммерческой организации «Фонд развития Центра разработки и коммерциализации новых технологий» на компенсацию затрат участников проекта создания инновационного центра «Сколково» по уплате таможенных платежей» по итогам 2013 года доля неиспользованных субсидий составила 76,7 %.

Значительные остатки неиспользованных субсидий являются следствием некачественно проведенной прогнозной оценки расходов федерального бюджета Российской Федерации на реализацию целей подпрограммы «Создание и развитие инновационного центра «Сколково».

В целях более эффективного расходования средств федерального бюджета необходимо принять меры по определению величины субсидий на реализацию целей подпрограммы «Создание и развитие инновационного центра «Сколково» и обеспечению перечисления соответствующих субсидий в начале финансового года.

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

Акт по результатам контрольного мероприятия на объекте «Министерство экономического развития Российской Федерации» от 14 июля 2014 года подписан без замечаний.

10. Выводы:

10.1. Цели и задачи Госпрограммы в основном согласованы с долгосрочными целями социально-экономического развития, установленными документами стратегического планирования.

10.2. В число целевых показателей Госпрограммы входят один показатель Указа № 596 и четыре показателя Указа № 601. Достижение показателей «позиция России в рейтинге Всемирного банка по условиям ведения бизнеса», «уровень удовлетворенности граждан Российской Федерации качеством предоставления государственных и муниципальных услуг», «среднее число обращений представителей бизнес-сообщества в орган государственной власти Российской Федерации для получения одной государственной (муниципальной) услуги», «доля граждан, имеющих доступ к получению государственных и муниципальных услуг по принципу «одного окна» идет с опережением плана.

10.3. Запланированное значение показателя «среднее время ожидания в очереди для получения государственных услуг» (30 минут) в 2013 году достигнуто не было. Фактическое значение указанного показателя составило 52 минуты. Следовательно, существует риск недостижения целевого значения показателя, установленного Указом № 601 (до 15 минут к 2015 году).

10.4. В Госпрограмме отсутствуют показатели Указа № 596 «объем инвестиций в структуре ВВП» и «доля продукции высокотехнологичных и наукоемких отраслей экономики в ВВП», контроль за достижением значений которых представляется целесообразным осуществлять в рамках Госпрограммы.

10.5. Значения показателя «удельный вес организаций, осуществлявших технологические инновации, в общем числе организаций» в Госпрограмме существенно ниже соответствующих значений указанного показателя в ОНДП-2018 и Стратегии инновационного развития.

10.6. В целом по Госпрограмме установлен достаточно высокий уровень исполнения расходов. Кассовое исполнение расходов в 2013 году по Госпрограмме составило 106 838,0 млн. рублей, или 98,5 % от показателя уточненной бюджетной росписи и 95,8 % от законодательно установленного показателя. Кассовое исполнение расходов по Госпрограмме в 2014 году по состоянию на 1 апреля 2014 года составило 24 083,4 млн. рублей, или 18,2 % от показателя уточненной бюджетной росписи и 18,1 % от законодательно установленного показателя.

10.7. При этом установлены факты неравномерного использования средств федерального бюджета на реализацию Госпрограммы в 2013 году.

Доля исполнения расходов в IV квартале 2013 года в целом по Госпрограмме составила 40,2 %, что связано в основном с поздним перечислением субсидии по подпрограмме «Создание и развитие инновационного центра «Сколково» и по подпрограмме «Стимулирование инноваций» регионам на реализацию мероприятий по поддержке развития инновационных территориальных кластеров.

Установлен значительный объем остатков неиспользованных средств

субсидий, выделенных Минфином России Фонду «Сколково». Так, на 1 января 2013 года их объем составил 22 924, 6 млн. рублей, на 1 января 2014 года – 15 580,0 млн. рублей, на 1 апреля 2014 года – 12 446,0 млн. рублей.

10.8. По подпрограмме «Развитие малого среднего предпринимательства» субсидии перечислялись регионам только во втором полугодии 2013 года, что значительно повышало риск их несвоевременного освоения. Минэкономразвития России не уделялось достаточного внимания вопросам оптимизации проведения конкурсных процедур: заседания конкурсных комиссий в рассматриваемый период начинались только в мае и заканчивались в декабре.

Всего в 2013 году не освоены субъектами Российской Федерации субсидии в размере 4 794,3 млн. рублей, что составляет 24,2 % общего объема субсидий. При этом часть выделяемых из федерального бюджета средств не используется субъектами Российской Федерации в течение нескольких лет.

10.9. Анализ государственных контрактов, заключенных в целях реализации Госпрограммы, показал, что по основному мероприятию «Проведение исследований в целях инновационного развития экономики» финансировались все научно-исследовательские и опытно-конструкторские работы Минэкономразвития России (в том числе «Формирование предложений по совершенствованию механизмов поддержки развития социально ориентированных некоммерческих организаций», «Определение цены продажи земельных участков, находящихся в собственности Российской Федерации», «Внедрение государственных программ в Российской Федерации»), что не соответствует программно-целевому принципу формирования бюджета. При этом оценить вклад указанных научно-исследовательских и опытно-конструкторских работ в достижение целей и решение задач подпрограммы «Стимулирование инноваций» не представляется возможным.

10.10. Объем бюджетных ассигнований на реализацию Госпрограммы на 2014 год, утвержденный Законом № 349-ФЗ, соответствует объемам финансирования по паспорту Госпрограммы, утвержденному постановлением Правительства Российской Федерации от 15 апреля 2014 г. № 316.

Вместе с тем по отдельным подпрограммам выявлены отклонения в объемах финансирования. Так, объем бюджетных средств по Закону № 349-ФЗ превышает предусмотренный паспортом объем финансирования по подпрограмме «Совершенствование государственного и муниципального управления» на 1,1 млн. рублей и меньше по подпрограмме «Формирование благоприятной инвестиционной среды» на ту же сумму.

Несоответствие Госпрограммы закону о бюджете является нарушением статьи 2 Федерального закона от 3 февраля 2014 г. № 1-ФЗ «О приостановлении действия абзаца четвертого пункта 2 статьи 179 Бюджетного кодекса Российской Федерации».

10.11. Оценка эффективности реализации Госпрограммы в соответствии с отчетом о реализации Госпрограммы за 2013 год составила 0,98 (высокая оценка). В соответствии с отчетом о реализации Госпрограммы за 2013 год выполнено 315 из 343 мероприятий, Российская Федерация поднялась в

общемировом рейтинге «Ease of Doing Business» на 20 пунктов до 92 места, создано 190 объектов инфраструктуры по поддержке малого и среднего предпринимательства (превышение плановых показателей составило 11,8 %), все показатели по развитию ОЭЗ перевыполнены более чем на 20 %, практически все государственные задания выполнены в полном объеме.

Вместе с тем модель финансово-хозяйственной деятельности ОАО «ОЭЗ» не предполагает возможности покрытия растущих затрат на содержание новых объектов инфраструктуры за счет собственных средств и является убыточной. При этом темпы строительства инфраструктуры не увязаны с потребностями частных инвесторов, инвестиционной привлекательностью и конкурентоспособностью ОЭЗ.

10.13. Кроме того, по результатам контрольного мероприятия установлены:

несогласованность действий ответственного исполнителя, соисполнителей и участников в процессе реализации Госпрограммы;

низкое качество проработки дополнительных и обосновывающих материалов к Госпрограмме в части прогнозной оценки расходов и значений показателей по субъектам Российской Федерации и юридическим лицам;

многочисленные неточности, а также использование различных подходов для расчета оценки эффективности Госпрограммы в случае отсутствия необходимых данных;

несоответствие плановых и фактических показателей по расходам на Госпрограмму, отраженных в отчете о реализации Госпрограммы за 2013 год, соответствующим показателям отчета Правительства Российской Федерации об исполнении федерального бюджета за 2013 год;

факты административных правонарушений заместителями Министра экономического развития Российской Федерации;

недостоверность в аналитической информационной системе «Госпрограммы» данных, представляемых в рамках мониторинга реализации Госпрограммы.

10.14. Целью подпрограммы «Развитие малого и среднего предпринимательства» является увеличение доли субъектов МСП в экономике Российской Федерации.

Между тем в настоящее время наблюдается значительное сокращение количества средних предприятий. По сравнению с 2010 годом их количество в I квартале 2014 года сократилось на 26 % (4,9 тыс.) и составило 14 тыс. организаций (данные Росстата).

Количество зарегистрированных индивидуальных предпринимателей также значительно сократилось в связи с повышением с 1 января 2013 года в два раза фиксированного размера страхового взноса на обязательное пенсионное страхование (расчет исходя из размера двух МРОТ). За период с 1 декабря 2012 года по 31 января 2014 года количество индивидуальных предпринимателей сократилось на 620 тыс. человек, или на 15 %.

10.15. Установлено низкое качество планирования мер правового регулирования Госпрограммы со стороны Минэкономразвития России, а также

контроля за реализацией установленных мер правового регулирования в части своевременного принятия нормативных правовых актов.

Из 41 мероприятия, предусматривающего принятие нормативных правовых актов в 2013 году, нормативные правовые акты утверждены в установленные Госпрограммой сроки только по 19 мероприятиям (46,3 %).

По информации, представленной в отчете о реализации Госпрограммы за 2013 год, из 22 мероприятий, нормативные правовые акты по которым не приняты в установленные сроки, по 6 мероприятиям принятие нормативных правовых актов потеряло актуальность.

10.16. Цели Госпрограммы и большинство целей подпрограмм содержат формулировки, допускающие нечеткое или двусмысленное толкование, и не допускают возможности их проверки. Система показателей Госпрограммы не в полной мере обеспечивает возможность проверки достижения целей и решения задач. Имеют место ситуации, когда достижение цели или решение задачи не характеризуется ни одним из целевых показателей или характеризуется единственным показателем, что не обеспечивает возможности проведения полноценной проверки.

10.17. Возможность проверки достижения целей и решения задач Госпрограммы ограничивается также несвоевременностью предоставления информации о значениях показателей. Так, 13 из 60 целевых показателей Госпрограммы не отвечают требованию своевременности, поскольку их фактические значения за 2013 год в отчете о реализации Госпрограммы за 2013 год отсутствуют.

Из 60 показателей (индикаторов) Госпрограммы запланированные на 2013 год значения достигнуты по 41. По 13 показателям (индикаторам) на момент подготовки отчета статистическая информация отсутствовала. Не были достигнуты значения 6 показателей (индикаторов) (из них по двум отклонение составило менее 2%).

10.18. Результаты проведенного анализа позволяют сделать вывод о наличии существенных недостатков в организации управления рисками реализации Госпрограммы. Ответственность за организацию и осуществление мероприятий управления рисками реализации Госпрограммы не закреплена ни за одним из подразделений Минэкономразвития России. В отсутствие утвержденных детальных планов-графиков реализации Госпрограммы на 2013 и 2014 годы Минэкономразвития России не имело возможности осуществлять своевременное обнаружение и оценку влияния рисков и внешних факторов, а также разработку и реализацию мер по минимизации их негативного влияния на выполнение Госпрограммы.

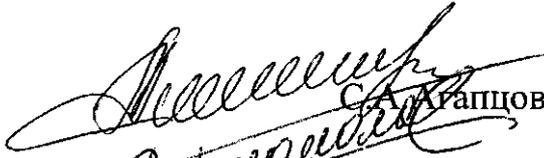
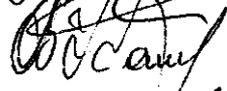
10.19. Планы реализации Госпрограммы на 2013 – 2015 годы и на 2014 – 2016 годы не соответствуют предъявляемым к ним требованиям в части количества и равномерности распределения контрольных событий, что исключает возможность контроля за ходом реализации Госпрограммы и наступлением контрольных событий в рамках длительных периодов.

11. Предложение:

Направить информационное письмо Счетной палаты Российской Федерации в Минэкономразвития России.

Направить отчет о результатах контрольного мероприятия в:
Совет Федерации Федерального Собрания Российской Федерации;
Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации.

Аудиторы:

 С.А. Гапцов
 В.Н. Богомолов
 В.С. Катренко
 С.Н. Мовчан
 М.С. Рохмистров
 С.И. Штогрин
 Ю.В. Воронин
 Е.М. Шипилева

Руководитель аппарата
Счетной палаты Российской Федерации

Заместитель Руководителя аппарата
Счетной палаты Российской Федерации