

# СЧЕТНАЯ ПАЛАТА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

«18» июля 2014г.

№ Ом- 113/11-04

## ОТЧЕТ

### О РЕЗУЛЬТАТАХ КОНТРОЛЬНОГО МЕРОПРИЯТИЯ

**«Анализ планирования и реализации мероприятий государственной программы Российской Федерации «Доступная среда» на 2011-2015 годы, включая оценку сбалансированности целей, задач, индикаторов, мероприятий и финансовых ресурсов, а также ее соответствия долгосрочным целям социально-экономического развития Российской Федерации, с подготовкой проекта доклада Президенту Российской Федерации»**

(утвержден Коллегией Счетной палаты Российской Федерации  
(протокол от 11 июля 2014 г. № 35 К (981))

1. Основание для проведения контрольного мероприятия: пункт 2.3.4.2 Плана работы Счетной палаты Российской Федерации на 2014 год.

2. Предмет контрольного мероприятия:

Государственная программа Российской Федерации «Доступная среда» на 2011 – 2015 годы (далее – Госпрограмма);

Федеральный закон 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) (с изменениями);

послания Президента Российской Федерации;

указы Президента Российской Федерации от 7 мая 2012 года;

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

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

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

Стратегия национальной безопасности Российской Федерации до 2020 года;

отраслевые стратегии и другие документы стратегического планирования.

3. Объект контрольного мероприятия: Министерство труда и социальной защиты Российской Федерации (г. Москва).

4. Срок проведения контрольного мероприятия – с 19 мая по 11 июня 2014 года.

5. Цели контрольного мероприятия:

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

5.2. Проанализировать планирование и управление реализацией мероприятий государственной программы за 2013 год и истекший период 2014 года.

5.3. Проанализировать реализацию мероприятий ГП и подпрограмм за 2013 год и истекший период 2014 года.

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

7. Краткая характеристика проверяемой сферы формирования и использования государственных средств и деятельности объектов проверки:

В проверяемый период до мая 2014 года Госпрограмма действовала в редакции, утвержденной распоряжением Правительства Российской Федерации от 26 ноября 2012 г. № 2181-р. (далее – Распоряжение № 2181-р).

Постановлением Правительства Российской Федерации от 15 апреля 2014 г. № 297 (далее – Постановление № 297), вступившим в силу со 2 мая 2014 года, утверждена новая редакция Госпрограммы.

Ответственным исполнителем Госпрограммы является Минтруд России (осуществляет разработку, реализацию и контроль за ее исполнением).

8. По результатам контрольного мероприятия установлено следующее.

8.1. В рамках оценки степени сбалансированности целей, задач, индикаторов, мероприятий и финансовых ресурсов Госпрограммы, а также ее соответствия долгосрочным целям социально-экономического развития Российской Федерации установлено, что основные цели и приоритеты государственной политики (далее – госполитика) в сфере социально-экономического развития Российской Федерации, в частности в отношении инвалидов и маломобильных групп населения, отражены в порядка 14 законодательных и иных нормативных правовых актах (далее – НПА).

По результатам анализа НПА агрегированы и сформулированы 8 приоритетов и целей госполитики в отношении инвалидов и маломобильных групп населения, достижение которых запланировано поэтапно вплоть до 2030 года. При этом, из 8 приоритетов и целей госполитики в отношении

инвалидов и маломобильных групп населения к Госпрограмме имеют отношение следующие 2 цели:

обеспечение полноценного доступа инвалидов и маломобильных групп населения к объектам и услугам социальной сферы и транспорта в соответствии с Федеральным законом от 2 августа 1995 г. № 122-ФЗ «О социальном обслуживании граждан пожилого возраста и инвалидов» (далее – Закон № 122-ФЗ), Федеральным законом от 7 июля 2003 г. № 126-ФЗ «О связи» (далее – Закон № 126-ФЗ), Градостроительным кодексом Российской Федерации, Бюджетным посланием Президента Российской Федерации о бюджетной политике в 2011-2013 годах, Концепцией долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года, утвержденной распоряжением Правительства Российской Федерации от 17 ноября 2008 г. № 1662-р (далее – Концепция 2020);

организационное и институциональное совершенствование систем медико-социальной экспертизы и реабилитации инвалидов в соответствии с Концепцией долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года за счет укрепления материально-технической базы учреждений медико-социальной экспертизы, реабилитационных учреждений и протезно-ортопедических предприятий; создания инфраструктуры реабилитационных центров, обеспечивающих комплексную реабилитацию инвалидов и их возвращение к полноценной жизни в обществе, формирования индустрии по выпуску современных технических средств реабилитации (ТСР).

Остальные 6 приоритетов и целей госполитики в отношении инвалидов и маломобильных групп населения реализуются в рамках иных государственных программ.

Цель госполитики «поэтапное обеспечение полноценного доступа инвалидов и маломобильных групп населения к объектам и услугам социальной сферы» до 2020 года в рамках действия Госпрограммы в редакции Распоряжения № 2181-р, содержательно усечена, поскольку предусматривает «формирование к 2016 году условий беспрепятственного доступа к приоритетным объектам и услугам в приоритетных сферах жизнедеятельности инвалидов и других маломобильных групп населения», являясь, по существу, начальным этапом при достижении соответствующей цели госполитики.

Представленная в рамках Госпрограммы цель – «совершенствование механизма предоставления услуг в сфере реабилитации и государственной системы медико-социальной экспертизы» частично соответствует цели госполитики в сфере организационного и институционального совершенствования систем медико-социальной экспертизы и реабилитации

инвалидов в части достижения цели «совершенствование системы медико-социальной экспертизы». Однако вторая составляющая цели госполитики направленная на укрепление материально-технической базы реабилитационных учреждений и протезно-ортопедических предприятий, а также создание инфраструктуры реабилитационных центров, обеспечивающих комплексную реабилитацию инвалидов и их возвращение к полноценной жизни в обществе, формирование индустрии по выпуску современных технических средств реабилитации.. в Госпрограмме не учтена.

Первоначальная редакция Госпрограммы, утвержденная постановлением Правительства Российской Федерации от 17 марта 2011 г. № 175, не содержала подпрограмм. В новую редакцию Госпрограммы, утвержденную Распоряжением № 2181-р, были включены две подпрограммы, наименование которых дублируют соответствующие цели Госпрограммы:

подпрограмма 1 «Обеспечение доступности приоритетных объектов и услуг в приоритетных сферах жизнедеятельности инвалидов и других маломобильных групп населения»;

подпрограмма 2 «Совершенствование механизма предоставления услуг в сфере реабилитации и государственной системы медико-социальной экспертизы».

Цели, установленные подпрограммой 1 (оценка состояния доступности приоритетных объектов и услуг в приоритетных сферах жизнедеятельности инвалидов и других маломобильных групп населения; повышение уровня доступности приоритетных объектов и услуг в приоритетных сферах жизнедеятельности инвалидов и других маломобильных групп населения; устранение социальной разобщенности инвалидов и граждан, не являющихся инвалидами) не в полном объеме соответствуют госполитике и отражают лишь начальный этап реализации ее цели, связанной с обеспечением полноценного доступа инвалидов и маломобильных групп населения к объектам и услугам.

Цели, установленные подпрограммой 2 (модернизация государственной системы медико-социальной экспертизы; обеспечение равного доступа инвалидов к реабилитационным услугам), не в полном объеме соответствуют приоритетам и целям госполитики, согласно которым необходимо произвести организационное и институциональное совершенствование систем медико-социальной экспертизы и реабилитации инвалидов.

Цель подпрограммы 2 не содержит такое регламентированное стратегическими документами направление, как совершенствование системы реабилитации инвалидов с ее составными частями, в том числе: укрепление материально-технической базы реабилитационных учреждений и протезно-ортопедических предприятий; создание инфраструктуры реабилитационных

центров, обеспечивающих комплексную реабилитацию инвалидов и их возвращение к полноценной жизни в обществе, формирование индустрии по выпуску современных технических средств реабилитации.

Таким образом, закрепленные в Госпрограмме в редакции Распоряжения № 2181-р цели не в полной мере соответствуют приоритетам госполитики в сфере реализации Госпрограммы, в связи с чем не соблюдены положения пункта 20 Методических указаний по разработке и реализации государственных программ Российской Федерации, утвержденных приказом Минэкономразвития России от 22 декабря 2010 г. № 670 (далее – Методические указания).

Раздел II Госпрограммы, посвященный приоритетам госполитики в сфере их реализации, содержит ссылки на Федеральный закон от 24 ноября 1995 г. № 181-ФЗ «О социальной защите инвалидов в Российской Федерации», Закон № 122-ФЗ, Закон № 126-ФЗ, Федеральный закон от 4 декабря 2007 г. № 329-ФЗ «О физической культуре и спорте в Российской Федерации», Градостроительный кодекс Российской Федерации, а также на Основные направления деятельности Правительства Российской Федерации на период до 2012 года, утвержденные распоряжением Правительства Российской Федерации от 17 ноября 2008 г. № 1663-р, Концепцию 2020 и Конвенцию о правах инвалидов от 13 декабря 2006 года. Однако ссылки на конкретные нормы и положения соответствующих законодательных и иных НПА, на реализацию которых нацелена Госпрограмма, отсутствуют.

Вместе с тем, перечень законодательных и иных нормативных правовых актов, ссылки на которые содержатся в Госпрограмме в редакции Распоряжения № 2181-р, не является исчерпывающим – отсутствуют ссылки на стратегические документы, в которых также зафиксированы цели и приоритеты в отношении инвалидов и маломобильных групп населения, в том числе на Послание Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации от 22 декабря 2011 года; Бюджетное послание Президента Российской Федерации о бюджетной политике в 2011-2013 годах и Бюджетное послание Президента Российской Федерации о бюджетной политике в 2014-2016 годах; Указ Президента Российской Федерации от 7 мая 2012 года № 596 «О долгосрочной государственной экономической политике» (далее – Указ № 596), Указ Президента Российской Федерации от 7 мая 2012 г. № 597 «О мероприятиях по реализации государственной социальной политики» (далее – Указ № 597).

Согласно пункту 24 Методических указаний сформулированные в государственной программе задачи должны быть необходимы и достаточны для достижения соответствующей цели.

В результате анализа состава задач, решаемых Госпрограммой (включая подпрограммы) в редакции Распоряжения № 2181-р, оценки их необходимости и достаточности для достижения соответствующих целей установлено следующее.

Согласно паспорту Госпрограммы целью 1 является «формирование к 2016 году условий беспрепятственного доступа к приоритетным объектам и услугам в приоритетных сферах жизнедеятельности инвалидов и других маломобильных групп населения», для достижения которой необходимо решить 3 задачи:

оценка состояния доступности приоритетных объектов и услуг в приоритетных сферах жизнедеятельности инвалидов и других маломобильных групп населения;

повышение уровня доступности приоритетных объектов и услуг в приоритетных сферах жизнедеятельности инвалидов и других маломобильных групп населения;

устранение социальной разобщенности инвалидов и граждан, не являющихся инвалидами.

Сформулированные в Госпрограмме в редакции Распоряжения № 2181-р задачи не в полной мере являются достаточными для достижения цели 1 в силу того, что наряду с задачей «оценка состояния доступности приоритетных объектов и услуг в приоритетных сферах жизнедеятельности инвалидов и других маломобильных групп населения», которая несомненно должна решаться для достижения цели 1, задачи Госпрограммы «повышение уровня доступности приоритетных объектов и услуг в приоритетных сферах жизнедеятельности инвалидов и других маломобильных групп населения» и «устранение социальной разобщенности инвалидов и граждан, не являющихся инвалидами» требуют уточнения, поскольку их можно также рассматривать как ее цели (промежуточные или конечные).

Целью 2 Госпрограммы в редакции Распоряжения № 2181-р является «совершенствование механизма предоставления услуг в сфере реабилитации и государственной системы медико-социальной экспертизы», для достижения которой требуется решить 2 задачи:

модернизация государственной системы медико-социальной экспертизы;  
обеспечение равного доступа инвалидов к реабилитационным услугам.

Указанные задачи также не в полной мере являются достаточными для достижения цели 2 «совершенствование механизма предоставления услуг в сфере реабилитации и государственной системы медико-социальной экспертизы» поскольку:

задача «модернизация государственной системы медико-социальной экспертизы» совпадает с формулировкой цели «совершенствование государственной системы медико-социальной экспертизы»;

задача «обеспечение равного доступа инвалидов к реабилитационным услугам» не может рассматриваться как обеспечивающая достижение цели «совершенствование механизма предоставления услуг в сфере реабилитации инвалидов» в полном объеме. Указанная задача по своей сути – цель Госпрограммы, которую необходимо достигнуть, а цель подпрограммы – одно из условий, реализация которого приведет к обеспечению равного доступа инвалидов к реабилитационным услугам, поэтому тоже не может рассматриваться как обеспечивающая достижение заданной цели в полном объеме.

Таким образом, сформулированные в Госпрограмме в редакции Распоряжения № 2181-р задачи не в полной мере представляются достаточными для достижения соответствующих целей (требуют корректировки их формулировок), в связи с чем не соблюдены положения пункта 24 Методических указаний.

Кроме того, задачи, сформулированные в подпрограммах, также не в полной мере корреспондируются с задачами, сформулированными в Госпрограмме (за исключением задачи, связанной с модернизацией государственной системы медико-социальной экспертизы), а также не детализированы применительно к задачам Госпрограммы.

Анализ целей и состава задач Госпрограммы показал, что реализация основных мероприятий, направленных на обеспечение доступности приоритетных объектов и услуг в приоритетных сферах жизнедеятельности инвалидов и других маломобильных групп населения, предусмотренных подпрограммой 1, ограничена 2015 годом включительно. Учитывая, что приоритеты госполитики в отношении инвалидов и маломобильных групп населения расставлены вплоть до 2020 года (и далее), целесообразно распространить срок действия Госпрограммы в части подпрограммы 1 за пределы 2015 года.

В период реализации Госпрограммы (согласно Приложению № 2 к Госпрограмме в редакции Распоряжения № 2181-р), запланировано к проведению 51 мероприятие, из них в 2013 году – 27 текущих мероприятий. В Госпрограмме в редакции Постановления № 297 – 53 основных мероприятия, из них в 2014 году – 26.

Анализ состава целевых показателей (индикаторов) Госпрограммы, а также мероприятий для их достижения и подпрограмм свидетельствует в ряде случаев об их слабой взаимосвязи.

Так, Приложением № 2 к Госпрограмме установлена взаимосвязь между мероприятием «Создание федерального центра информационно-справочной поддержки граждан по вопросам инвалидности, в том числе женщин-инвалидов и девочек-инвалидов» и целевого показателя (индикаторами) «Доля доступных для инвалидов и других маломобильных групп населения приоритетных объектов социальной, транспортной, инженерной инфраструктуры в общем количестве приоритетных объектов». Однако прямая взаимосвязь между указанным мероприятием и показателем не прослеживается.

Кроме того, в Госпрограмме в редакции Распоряжения № 2181-р содержится 5 общепрограммных показателей и 9 подпрограммных. Несмотря на то, что все 9 подпрограммных показателей выполнены, а некоторые даже с перевыполнением, 1 генеральный показатель госпрограммы не достигнут (показатель «Доля инвалидов, получивших положительные результаты реабилитации в общей численности инвалидов, прошедших реабилитацию (взрослые (дети))»).

Сравнительный анализ индикаторов и показателей Госпрограммы в редакции Распоряжения № 2181-р с индикаторами и показателями входящих в нее двух подпрограмм, показал, что указанные индикаторы друг с другом не корреспондируются ни по содержанию, ни по количественным параметрам.

Так, например: одним из индикаторов Госпрограммы в редакции Распоряжения № 2181-р является «Доля главных бюро медико-социальной экспертизы по субъектам Российской Федерации, оснащенных специальным диагностическим оборудованием, в общем количестве главных бюро медико-социальной экспертизы по субъектам Российской Федерации (возрастет с 10,0% в 2010 году до 86,0% к 2016 году)», а подпрограммой 2 предусмотрены следующие индикаторы, достижение которых должно повлиять на результативность основных показателей программы: «Доля учреждений медико-социальной экспертизы, оборудованных с учетом потребностей инвалидов и других маломобильных групп населения, в общем количестве этих учреждений (возрастет с 37,0% в 2010 году до 44,0% к 2016 году)» и «Доля решений учреждений медико-социальной экспертизы, обжалованных в судебном порядке, в общем количестве принятых решений по освидетельствованию граждан (сократится с 0,07% в 2010 году до 0,045% к 2016 году)».

В соответствии с пунктом 5 Методических указаний формирование государственных программ должно осуществляться на основе долгосрочных целей социально-экономического развития и показателей (индикаторов) их достижения, с учетом положений стратегических документов и отдельных решений, утвержденных Президентом Российской Федерации или Правительством Российской Федерации. Однако проведенный

сравнительный анализ целевых индикаторов (показателей), содержащихся в стратегических документах, и целевых индикаторов (показателей), отраженных в паспорте Госпрограммы в редакции Распоряжения № 2181-р, показал, что в Паспорте Госпрограммы отсутствует ряд показателей (индикаторов), отраженных в таких стратегических документах, как Указ № 596 и № 597 в части, касающейся повышения к 2018 году производительности труда в 1,5 раза относительно уровня 2011 года; создания и модернизации высокопроизводительных рабочих мест к 2020 году на протезно-ортопедических предприятиях, подведомственных Минтруду России; повышение средней заработной платы различных категорий медицинского персонала, оказывающих соответствующие услуги в учреждениях медико-социальной экспертизы.

Указанные индикаторы (показатели) нашли свое отражение в Госпрограмме в редакции Постановления № 297.

Общий объем финансирования Госпрограммы в редакции Распоряжения № 2181-р на весь срок ее реализации предусмотрен в общей сумме 180 331 869,5 тыс. рублей, в том числе за счет средств федерального бюджета – 160 343 539,5 тыс. рублей, что составляет 88,9% в общем объеме финансирования. Согласно прогнозной оценке Минтруда России на реализацию мероприятий Госпрограммы в редакции Постановления № 297 потребуется объем финансирования в сумме 183 574 397,8 тыс. рублей, в том числе средства федерального бюджета – 168 437 465,6 тыс. рублей, или 91,8%, что свидетельствует об увеличении нагрузки на федеральный бюджет при реализации Госпрограммы.

На реализацию в 2011-2015 годах подпрограммы 1 «Обеспечение доступности приоритетных объектов и услуг в приоритетных сферах жизнедеятельности инвалидов и других маломобильных групп населения» предполагается направить 43 743 249,6 тыс. рублей (23,8%), на подпрограмму 2 «Совершенствование механизма предоставления услуг в сфере реабилитации и государственной системы медико-социальной экспертизы» – 139 831 148,2 тыс. рублей (76,2%). Мероприятия подпрограммы 2 осуществляются за счет средств федерального бюджета.

В 2013 году объем средств федерального бюджета на реализацию мероприятий Госпрограммы в редакции Распоряжения № 2181-р предусмотрен в сумме 27 560 707,8 тыс. рублей, что составляет 96,5% от общего объема финансирования на год.

На реализацию мероприятий подпрограммы 1 «Обеспечение доступности приоритетных объектов и услуг в приоритетных сферах жизнедеятельности инвалидов и других маломобильных групп населения» – 2 774 892,5 тыс. рублей (10,1%).

На финансирование мероприятий подпрограммы 2 «Совершенствование механизма предоставления услуг в сфере реабилитации и государственной системы медико-социальной экспертизы» предусмотрено направить из средств федерального бюджета 24 785 815,3 тыс. рублей (89,9%). В состав мероприятий подпрограммы 2 включены такие значительные по объему финансирования мероприятия, как:

основное мероприятие 50 «Обеспечение инвалидов техническими средствами реабилитации, включая изготовление и ремонт протезно-ортопедических изделий» (15 621 358,8 тыс. рублей);

основное мероприятие 38 «Обеспечение деятельности подведомственных федеральных учреждений медико-социальной экспертизы» (8 222 526,1 тыс. рублей);

основное мероприятие 47 «Предоставление из федерального бюджета субсидий стационарам сложного протезирования на оплату дней пребывания инвалидов в стационарах» (143 775,4 тыс. рублей);

основное мероприятие 49 «Выплата компенсации инвалидам страховых премий по договорам обязательного страхования гражданской ответственности владельцев транспортных средств» (121 000,0 тыс. рублей);

основное мероприятие 48 «Обеспечение инвалидов транспортными средствами» (100 000,0 тыс. рублей);

основное мероприятие 51 «Субсидии федеральным государственным унитарным протезно-ортопедическим предприятиям на возмещение убытков, связанных с реализацией протезно-ортопедических изделий и услуг по протезированию по ценам ниже себестоимости» (11 829,0 тыс. рублей).

Приведенные данные свидетельствуют, что большинство финансово-затратных мероприятий подпрограммы 2 являются, по сути, функциональными расходами Минтруда России в сфере реализации социальной политики, связанной с вопросами инвалидов и инвалидности Российской Федерации, содержание и социальная значимость которых носит бессрочный характер в соответствии с действующим законодательством.

Госпрограммой в редакции Распоряжения № 2181-р на реализацию мероприятий в 2014 году предусмотрено 43 643 715,5 тыс. рублей, в том числе средства федерального бюджета в сумме 35 825 535,5 тыс. рублей, из них: на подпрограмму 1 – 9 616 912,5 тыс. рублей (26,8%); на подпрограмму 2 – 26 208 623,0 тыс. рублей (73,2%). В 2015 году предусмотрено 36 773 851,8 тыс. рублей, в том числе: на подпрограмму 1 – 10 404 298,5 тыс. рублей (28,3%); на подпрограмму 2 – 26 369 553,3 тыс. рублей (71,7%).

В 2013 году лишь 12 субъектов Российской Федерации приняли участие в реализации мероприятий, разработанных на основе примерной программы субъекта Российской Федерации по обеспечению доступности приоритетных

объектов и услуг в приоритетных сферах жизнедеятельности инвалидов и других маломобильных групп населения, что послужило фактором, замедляющим процесс создания безбарьерной среды для инвалидов и других маломобильных групп населения. В 2014 году на реализацию указанного мероприятия предусмотрены бюджетные ассигнования в сумме 4 238 370,0 тыс. рублей, что в 12,5 раз больше показателя 2013 года. Рост объемов финансирования подпрограммы 1 в 2014-2015 годах связан с прогнозируемым увеличением количества субъектов Российской Федерации, участвующих в реализации программных мероприятий (в 2014 году ожидается участие 75 субъектов Российской Федерации с учетом Республики Крым и г. Севастополя).

Средства федерального бюджета выделяются субъектам Российской Федерации в виде субсидий на условиях софинансирования расходов с обязательным привлечением собственных средств в размере не менее 50% общего объема затрат. В этой связи указанная схема софинансирования не всегда является привлекательной для субъектов Российской Федерации со сложным финансово-экономическим положением.

Госпрограммой в редакции Постановления № 297 на реализацию мероприятий в 2014 году предусмотрено 41 136 195,4 тыс. рублей, что на 2 507 520,1 тыс. рублей меньше показателя Госпрограммы в предыдущей редакции, что связано с уменьшением объема финансирования за счет средств консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации и средств юридических лиц. За счет средств федерального бюджета предусмотрено направить 35 589 924,4 тыс. рублей, или 86,5% от общего объема финансирования на год. На подпрограмму 1 приходится 9 551 206,7 тыс. рублей (26,8%), на подпрограмму 2 – 26 038 717,7 тыс. рублей (73,2%).

В структуру Госпрограммы в редакции Постановления № 297 включено мероприятие «Повышение оплаты труда медицинским работникам федеральных государственных учреждений медико-социальной экспертизы, подведомственных Министерству труда и социальной защиты Российской Федерации» (объем финансирования предусмотрен в сумме 6 891 293,1 тыс. рублей).

Проведенный анализ показывает, что структура и объемы финансовых ресурсов, предусмотренных на реализацию Госпрограммы, взаимосвязаны с установленными целевыми показателями (индикаторов) Госпрограммы.

8.2. Анализ планирования и управления реализацией мероприятий государственной программы за 2013 год и истекший период 2014 года показал, что основная часть нормативных правовых актов, необходимых для реализации Госпрограммы Минтрудом России и другим участниками программы, разработаны своевременно. В то же время, на стадии принятия находится

проект Федерального закона «О внесении изменений и дополнений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросам реабилитации и социальной интеграции инвалидов», который 20 мая 2014 года рассмотрен Государственной Думой Федерального Собрания Российской Федерации в первом чтении.

Отмечается несвоевременное принятие Минтрансом России, Минкультуры России и Минобрнауки России мер по совершенствованию правового регулирования, связанных с разработкой соответствующих методических рекомендаций путем проведения научно-исследовательских работ с их последующей апробацией.

Правительством Российской Федерации 22 апреля 2014 г. № ОГ-П12-2828 дано поручение о разработке и утверждении ведомственных актов по компетенции с последующим информированием Минтруда России, а Минтруду России по результатам доложить в Правительство Российской Федерации до 30 июня 2014 года.

Кроме того, для реализации мероприятий Госпрограммы в полном объеме необходимо дополнительно разработать и актуализировать нормативные правовые акты по следующим направлениям:

разработка и утверждение технического регламента по устройству и безопасной эксплуатации подъемных платформ для инвалидов, обеспечивающего возможность самостоятельного их использования инвалидами без непосредственного участия третьих лиц;

внесение изменений в Градостроительный кодекс Российской Федерации и иные акты Российской Федерации, устанавливающих обязательное требование по составлению и утверждению паспорта доступности зданий и сооружений для инвалидов и иных маломобильных групп населения в отношении объектов капитального строительства;

внесение изменений в Жилищный кодекс Российской Федерации и иные нормативные правовые акты Российской Федерации, определяющих порядок приемки в государственную (муниципальную) собственность оборудования для маломобильных групп населения, установленного в жилых домах, а также его последующего содержания и ремонта.

В целях обеспечения координации деятельности участников Госпрограммы приказом Минтруда России от 13 сентября 2012 г. № 184 создан Координационный совет по контролю за реализацией государственной программы Российской Федерации «Доступная среда» на 2011-2015 годы (далее – Координационный совет), который сформирован из представителей государственных органов власти (федеральных органов исполнительной власти, органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации) и общественных организаций инвалидов.

В ходе заседаний Координационного совета давались рекомендации участникам Госпрограммы по доработке представленных региональных программ в части дополнения положений программ субъектов информацией о мероприятиях, реализуемых (планируемых к реализации) на территории региона, описания возможных рисков при реализации программных мероприятий, соблюдения пропорциональности финансирования приоритетных сфер жизнедеятельности с учетом требований приказа Минтруда России от 6 декабря 2012 г. № 575 «Об утверждении примерной программы субъекта Российской Федерации по обеспечению доступности приоритетных объектов и услуг в приоритетных сферах жизнедеятельности инвалидов и других маломобильных групп населения», уточнения целевых показателей (индикаторов) по оценке эффективности реализации мероприятий Госпрограммы.

Функцию межведомственной координации деятельности федеральных органов исполнительной власти осуществляет Департамент по делам инвалидов Минтруда России, который ежеквартально или по мере необходимости запрашивает информацию о ходе выполнения мероприятий подпрограмм по формам, предусмотренным Методическими указаниями по разработке и реализации государственных программ Российской Федерации, утвержденными приказом Минэкономразвития России от 26 декабря 2012 г. № 817, с определением сроков ее представления.

План реализации в 2013 году и в плановый период 2014 и 2015 годов государственной программы Российской Федерации «Доступная среда» на 2013 - 2015 годы (далее – План реализации Госпрограммы) утвержден распоряжением Правительства Российской Федерации от 21 июня 2013 г. № 1044-р через 6 месяцев после утверждения Госпрограммы в редакции Распоряжения № 2181-р.

Детальный план-график реализации государственной программы Российской Федерации «Доступная среда» на 2011-2015 годы (далее – Детальный план-график) утвержден приказом Минтруда России от 15 июля 2013 г. № 307 через 7 месяцев после утверждения Госпрограммы.

Аналогичная ситуация сложилась при реализации Госпрограммы в 2014 году. Правительством Российской Федерации и Минтрудом России по состоянию на 11 июня 2014 года не утверждены соответственно План реализации Госпрограммы и Детальный план-график.

Приведенные данные свидетельствуют о недостаточности мер по организации текущего управления Госпрограммой.

Анализ Детального план-графика реализации Госпрограммы в редакции Распоряжения № 2181-р показал, что финансирование по 26 мероприятиям запланировано с января по декабрь, по одному мероприятию – с января по

август месяц 2013 года. Фактически, сроки реализации основных мероприятий и контрольных событий осуществлялись во втором полугодии 2013 года, одно мероприятие выполнено частично в связи с расторжением государственных контрактов без их финансирования.

В проверяемом периоде Минтрудом России осуществлялось взаимодействие с субъектами Российской Федерации, общественными, научными и иными организациями, государственными внебюджетными фондами в рамках реализации, мониторинга и оценки эффективности реализации Госпрограммы в соответствии с приказом Минтруда России от 25 декабря 2012 г. № 627 «Об утверждении методики, позволяющей объективизировать и систематизировать доступность объектов и услуг в приоритетных сферах жизнедеятельности для инвалидов и других маломобильных групп населения, с возможностью учета региональной специфики», а также рассмотрены и проведены экспертизы программ субъектов Российской Федерации.

8.3. Анализ своевременности и полноты распределения лимитов бюджетных обязательств на реализацию мероприятий Госпрограммы в 2013 году показал, что на начало года Минтуду России в соответствии с пунктом 4 постановления Правительства Российской Федерации от 10 декабря 2012 г. № 1272 «О мерах по реализации Федерального закона «О федеральном бюджете на 2013 год и на плановый период 2014 и 2015 годов» доведены лимиты бюджетных обязательств в объеме 17 673 793,4 тыс. рублей, или на 68 996,2 тыс. рублей (0,4%) меньше утвержденных бюджетных ассигнований (17 742 789,6 тыс. рублей).

В первом полугодии осуществлялось дофинансирование Минтруда России, в связи с чем расхождение доведенных бюджетных ассигнований и лимитов бюджетных обязательств устранено.

В 2013 году расходные расписания формировались своевременно, распределены в полном объеме в соответствии с доведенными до Минтруда России лимитами бюджетных обязательств. Объем доведенных и распределенных лимитов бюджетных обязательств составил 19 939 112,4 тыс. рублей, что на 12 049,5 тыс. рублей меньше показателя сводной бюджетной росписи.

В 2014 году лимиты бюджетных обязательств доведены до Минтруда России в соответствии с установленными бюджетными ассигнованиями в общей сумме 22 736 039,7 тыс. рублей, с учетом восстановленной кредиторской задолженности по принятым обязательствам. Объем распределенных лимитов бюджетных обязательств на 1 апреля 2014 года составил 20 284 586,5 тыс. рублей, или 89,3% от доведенных лимитов бюджетных обязательств.

Внесение изменений в сводную бюджетную роспись федерального бюджета в части расходов, направляемых в 2013 году на финансирование Госпрограммы, осуществлялось в соответствии с положениями статьи 217 Бюджетного кодекса Российской Федерации, Порядком разработки, реализации и оценки эффективности государственных программ Российской Федерации, утвержденного постановлением Правительства Российской Федерации от 2 августа 2010 г. № 588, и Порядком составления и ведения сводной бюджетной росписи федерального бюджета и бюджетных росписей главных распорядителей средств федерального бюджета (главных администраторов источников финансирования дефицита федерального бюджета), утвержденным приказом Минфина России от 23 ноября 2011 г. № 159н. Общий объем внесенных в сводную бюджетную роспись изменений составил (+)2 208 372,3 тыс. рублей. Указанные средства выделены во исполнение Указа № 597 в части увеличения заработной платы медицинского персонала учреждений МСЭ, а также на финансовое обеспечение дополнительной потребности в протезно-ортопедических изделиях.

В 2014 году увеличение сводной бюджетной росписи составило 43 467,6 тыс. рублей и связано с необходимостью оплаты обязательств по заключенным государственным контрактам на поставку товаров, выполнение работ, оказание услуг, необходимых для реализации мероприятий Госпрограммы.

Все изменения сводной бюджетной росписи приняты Минфином России в полном объеме.

Детальным планом-графиком в 2013 году предусматривалось поквартальное финансирование мероприятий Госпрограммы за счет средств федерального бюджета в следующих объемах: I квартал – 32% от годового объема, II квартал – 9%, III квартал – 10%, IV квартал – 49%. При сопоставлении кассовых расходов с Детальным планом-графиком установлено недофинансирование в I и III квартале 2013 года на 7% и 2% соответственно, а во II и IV кварталах 2013 года отмечается превышение запланированных объемов финансирования на 1% и 8% соответственно. Наибольший объем кассовых расходов в сумме 19 839 091,5 тыс. рублей, или 57%, приходится на IV квартал 2013 года.

Кассовое исполнение расходов по мероприятиям Госпрограммы в 2013 году составило 34 948 722,7 тыс. рублей.

Информация о финансировании мероприятий Госпрограммы и их кассовом исполнении в разрезе ее участников представлены в следующей таблице:

(тыс. рублей)

Наименование	Сводная бюджетная роспись, на 1 января 2013 г.	Сводная бюджетная роспись на 1 января 2014 г.	Кассовое исполнение	Неисполненные назначения
Всего:	27 560 707,8	35 395 866,1	34 948 722,5	447 143,6
Минтруд России	17 388 738,6	19 951 841,1	19 588 410,0	363 431,1
Минспорт России	50 690,5	50 690,5	50 620,5	70,0
Минобрнауки России	561 400,0	561 400,0	502 429,1	58 970,9
Минкомсвязи России	255 702,0	255 702,0	249 320,0	6 382,0
Федеральное медико-биологическое агентство	152 550,9	170 623,7	152 334,1	18 289,6
Минфин России	8 999 525,8	14 234 602,8	14 234 602,8	0,0
Федеральное агентство по печати и массовым коммуникациям	152 100,0	171 006,0	171 006,0	0

Наибольшая доля расходов по Госпрограмме приходится на Минтруд России (56,1%) и на Минфин России (40,7%).

Общий объем неисполненных назначений при реализации Госпрограммы в 2013 году составил 447 143,6 тыс. рублей, а с учетом остатка денежных средств на счетах субъектов Российской Федерации, принявших на себя полномочия Российской Федерации по предоставлению мер социальной поддержки, и Фонда социального страхования Российской Федерации (ФСС РФ) – 720 820,9 тыс. рублей. Указанный остаток сложился по 16 мероприятиям. Основная сумма неиспользованных назначений – 616 820,9 тыс. рублей, или 85,6%, сформировалась по результатам процедур размещения заказа в соответствии с Федеральным законом от 21 июля 2005 г. № 94-ФЗ «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд» (далее – Закон № 94-ФЗ).

Кассовое исполнение расходов в I квартале 2014 года составило 7 105 300,0 тыс. рублей, или 20% от установленных бюджетных назначений на год.

В 2013 году Минтрудом России установлено государственное задание Федеральному государственному бюджетному учреждению «Федеральное бюро медико-социальной экспертизы» (далее – ФГБУ МСЭ) на проведение 10 000 медико-социальных экспертиз. В то же время, в рамках реализации основного мероприятия 38 «Обеспечение деятельности подведомственных федеральных учреждений медико-социальной экспертизы» Госпрограммы указанный показатель установлен в объеме 11 000 медико-социальных экспертиз.

Указанный показатель рассчитан на основании данных формы федерального статистического наблюдения № 7-Ф (собес) «Сведения о деятельности Федерального бюро медико-социальной экспертизы» (в 2009 году проведено 7 220 медико-социальных экспертиз, в 2010 году – 8 625, а в 2011 году – 10 172). Фактическое исполнение ФГБУ МСЭ государственного задания в 2013 году составило 10 149 медико-социальных экспертиз, или 101,5% к утвержденному Минтрудом России показателю и 92,3% к показателю, утвержденному в Госпрограмме.

В Госпрограмме в редакции Постановления № 297 отсутствует информация о прогнозе сводных показателей государственных заданий, устанавливаемых ФГБУ МСЭ на 2014 год.

В ходе реализации инвестиционных проектов в рамках основного мероприятия 38 «Обеспечение деятельности подведомственных федеральных учреждений медико-социальной экспертизы» Госпрограммы в 2013 году Минтрудом России осуществлено приобретение двух зданий (включено в ФАИП) для размещения Главных бюро медико-социальной экспертизы в городах Ставрополь и Великий Новгород на общую сумму 161 200,0 тыс. рублей, экономия средств федерального бюджета составила 3 000,0 тыс. рублей.

Анализ проведения конкурсных и закупочных процедур в соответствии с законодательством Российской Федерации и исполнения государственных контрактов (гражданско-правовых договоров) в целях реализации мероприятий Госпрограммы показал, что в 2013 году Минтрудом России в рамках реализации мероприятий Госпрограммы по результатам проведения торгов путем открытых конкурсов и аукционов в электронной форме заключено 33 государственных контракта на общую сумму 733 482,5 тыс. рублей, из них 2 контракта на общую сумму 105 850,0 тыс. рублей расторгнуто в связи невыполнением исполнителем условий контракта. Перечисление средств по указанным контрактам в 2013 году не осуществлялось, доведенные бюджетные ассигнования и лимиты бюджетных обязательств возвращены в федеральный бюджет.

В 2013 году в рамках мероприятий Госпрограммы не состоялось или отменено проведение 5 процедур размещения заказа, предусмотренных План-графиком размещения заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для нужд заказчика (Минтруда России) на 2013 год, на общую сумму 129 211,0 тыс. рублей. Частичное финансирование мероприятий по информационной и просветительской деятельности (29, 32, 39, 42) Госпрограммы в связи с отменой процедур размещения заказа или расторжением контрактов не повлияло на достижение соответствующих мероприятиям индикаторов.

При проведении торгов установлены случаи значительного снижения начальной (максимальной) цены контрактов, в ряде случаев от 50 до 70% от начальной цены.

В результате выборочной проверки государственных контрактов установлено, что Минтрудом России не соблюдены сроки направления сведений в реестр контрактов, предусмотренные частью 3 статьи 18 Закона № 94-ФЗ (в течение трех рабочих дней со дня заключения контракта), в отношении 11 заключенных государственных контрактов на общую сумму 360 524,1 тыс. рублей.

Минтрудом России с целью управления рисками реализации мероприятий Госпрограммы принимались меры по актуализации мероприятий

программы, предупреждению дублирования мероприятий, по взаимодействию с участниками программы с целью обмена полученными результатами.

Принятие управленческих решений в рамках Госпрограммы с целью возможной минимизации рисков осуществлялось с учетом информации, поступающей от участников Госпрограммы на этапах планирования, реализации, мониторинга, уточнения и корректировки Госпрограммы.

В Госпрограмме в редакции Распоряжения № 2181-р сведения об анализе рисков реализации государственной программы и описание мер управления рисками реализации содержатся в десятом разделе государственной программы, однако указанные положения не вошли в Госпрограмму в редакции Постановления № 297.

Анализ отчета о ходе реализации и оценке эффективности Госпрограммы за 2013 год показал, что в целом сформированный годовой отчет соответствует требованиям действующих нормативно-правовых актов, направлен в Правительство Российской Федерации, Минэкономразвития России и в Минфин России своевременно. Вместе с тем, в 2013 году Минтрудом России заключены и оплачены государственные контракты с ООО «Типография «Еврокопия-2СПб» на сумму 10 863,3 тыс. рублей в рамках Госпрограммы «Доступная среда» и на сумму 9 850,1 тыс. рублей в рамках Госпрограммы «Социальная поддержка граждан», финансирование которых осуществлялось по КБК 149 1006 5140100 244 226. Однако расходы по указанным контрактам в общей сумме 20 713,4 тыс. рублей отнесены на расходы и включены в отчет Госпрограммы.

Из 14 целевых показателей Госпрограммы достигнуты 13 (92,8%). Недостижение планового значения показателя «Доля инвалидов, получивших положительные результаты реабилитации в общей численности инвалидов, прошедших реабилитацию» связано с тем, что реабилитация инвалида считается положительной в том случае, если проведение всего комплекса реабилитационных мероприятий привело к такому улучшению состояния гражданина, при котором не требуется определение группы инвалидности. Исходя из практики, даже при эффективности реабилитационных мероприятий, позволяющих восстановить способность инвалида к определенной профессиональной, общественной и бытовой деятельности, не уменьшаются имеющиеся нарушения функций организма, носящие необратимый характер (слепота, глухота), в связи с чем группа инвалидности не может быть снижена или не установлена. При плановом значении указанного показателя 13,5/10% (взрослые/дети), фактическое значение на 1 января 2014 года составило 11,3/4,8 процента.

В Госпрограмме в редакции Постановления № 297 осуществлена корректировка методики расчета планового значения показателя исходя из доли заключений о выполнении индивидуальных программ реабилитации (далее – ИПР) с положительными результатами в общей численности заключений о выполнении ИПР при переосвидетельствовании.

Кассовое исполнение по основным мероприятиям 7, 8, 12, 23, 24, 25 и 27 обеспечено в полном объеме.

В 2013 году распределены субсидии из федерального бюджета 12 субъектам Российской Федерации в размере 340 160,0 тыс. рублей (100 % от предусмотренных Госпрограммой средств). Общий объем финансирования за счет средств федерального бюджета и бюджетов субъектов Российской Федерации в соответствии с заключенными соглашениями составил 728 358,9 тыс. рублей (107% от предусмотренного Госпрограммой показателя). Фактические расходы составили 661 955,5 тыс. рублей, или 97,3% от общего объема финансирования, предусмотренного Госпрограммой, в том числе 324 851,4 тыс. рублей – средства федерального бюджета (95,5% от выделенных субсидий федерального бюджета, остались неосвоенными 15 308,6 тыс. рублей) и 337 104,1 тыс. рублей – средства бюджетов субъектов Российской Федерации (86,8% от выделенных средств бюджетов субъектов Российской Федерации, или остались неосвоенными 51 094,8 тыс. рублей).

Следует отметить, что в рамках Госпрограммы значительные объемы финансовых средств использованы на обеспечение деятельности подведомственных федеральных учреждений медико-социальной экспертизы – 9 859 720,1 тыс. рублей (27,5 % от общей суммы использованных средств).

Предоставление субсидий из федерального бюджета на государственную поддержку общероссийских общественных организаций инвалидов осуществлено в сумме 1 406 860,0 тыс. рублей (3,9 %). На проведение мероприятий, связанных с оснащением образовательных учреждений и обучением, переподготовкой и повышением квалификации специалистов, работающих с инвалидами, направлено 1 079 392,6 тыс. рублей (3,0 %). На финансирование издательств, редакций средств массовой информации, проведения социологических оценок, общественно-просветительских компаний использовано 274 123,5 тыс. рублей (0,8 %).

Расходы на содействие трудоустройству инвалидов на рынке труда, в том числе создание и обеспечение доступности рабочих мест, составили: за счет средств федерального бюджета – 124 360,0 тыс. рублей, за счет средств привлеченных юридических лиц – 141 061,0 тыс. рублей. Общественными организациями инвалидов оказано содействие в трудоустройстве и создании 478 рабочих мест для инвалидов (555,3 тыс. рублей на 1 рабочее место).

По основному мероприятию 16 «Предоставление из федерального бюджета субсидий на государственную поддержку общероссийских общественных организаций инвалидов» на основании распоряжения Правительства Российской Федерации от 17 декабря 2012 г. № 2418-р (о распределении субсидий, предоставляемых в 2013 году из федерального бюджета на государственную поддержку общероссийских общественных организаций инвалидов) предоставлены субсидии из средств федерального бюджета крупнейшим общероссийским общественным организациям инвалидов на общую сумму 1 282 500,0 тыс. рублей.

В период 2013-2014 годов Минтрудом России не проводились контрольные мероприятия по реализации Госпрограммы. Вместе с тем, Департаментом по делам инвалидов осуществляется камеральная проверка отчетных сведений, направляемых участниками и исполнителями мероприятий Госпрограммы. Кроме того, при осуществлении контрольных мероприятий отделом внутреннего контроля Департамента финансов Минтруда России проведены 12 проверок деятельности учреждений МСЭ, финансирование которых осуществляется в рамках основного мероприятия 38.

Анализ реализации указов Президента Российской Федерации от 7 мая 2012 года, их увязке с мероприятиями Госпрограммы показал следующее.

В соответствии с подпунктами «а» и «г» пункта 1 Указа № 596 предусмотрено создание и модернизация 25 млн. высокопроизводительных рабочих мест к 2020 году, а также увеличение производительности труда к 2018 году в 1,5 раза относительно уровня 2011 года.

Указанная норма учтена в основном мероприятии 2.19 «Субсидии федеральным государственным унитарным протезно-ортопедическим предприятиям на возмещение убытков, связанных с реализацией протезно-ортопедических изделий и услуг по протезированию по ценам ниже себестоимости» Госпрограммы, на реализацию которого предусматривается ежегодно до 2015 года по 11 829,0 тыс. рублей.

К ведению Минтруда России отнесены 72 федеральных государственных унитарных специализированных и протезно-ортопедических предприятия, осуществляющих производство технических средств реабилитации для инвалидов (далее – предприятия).

В 2013 году производительность труда по основному виду деятельности на протезно-ортопедических и специализированных предприятиях увеличилась на 27% (в 1,27 раза) по отношению к 2011 году, на 2014 год и 2015 год запланировано увеличение производительности труда на 32% (в 1,32 раза) и 36% (в 1,36 раза) по отношению к 2011 году соответственно. Таким образом, в случае распространения срока действия Госпрограммы до 2018 года и сохранения заданного прироста производительности труда на указанных предприятиях (4-5% ежегодного), возникает риск того, что увеличение производительности труда к 2018 году составит 1,46 раза, что ниже заданного Указом № 596 показателя на 2,7%.

В 2013 году количество высокопроизводительных рабочих мест на предприятиях увеличилось на 7,7% по отношению к 2011 году (на 320 рабочих мест), на 2014 год и 2015 год запланировано увеличение рабочих мест на 10% и 13% по отношению к 2011 году соответственно. К 2015 году на базе предприятий, подведомственных Минтруду России, запланировано создать 4 708 высокопроизводительных рабочих мест, доля которых в составе общероссийского показателя займет 0,02%. Исходя из параметров Госпрограммы ежегодное среднее увеличение числа рабочих мест составит 110 единиц или 1,5 высокопроизводительного рабочего места на 1 протезно-

ортопедическое предприятие, а стоимость одного такого места в среднем составит 107,0 тыс. рублей, что в современных условиях не позволит в полной мере обеспечить формирование конкурентоспособной, импортозамещающей индустрии по выпуску современных технических средств реабилитации.

Показатели, предусмотренные подпунктами «а» и «г» пункта 1 Указа № 596, включены в состав целевых индикаторов (показателей) подпрограммы 2 (показатели 2.7 и 2.8), и опосредованно влияют на достижение целевого показателя 2.3 «Доля инвалидов, обеспеченных техническими средствами реабилитации (услугами) в соответствии с федеральным перечнем в рамках индивидуальной программы реабилитации, в общей численности инвалидов».

Положениями подпунктов «а» и «е» пункта 1 Указа № 597 предусмотрено:

повышение к 2018 году средней заработной платы врачей, преподавателей образовательных учреждений высшего профессионального образования и научных сотрудников до 200 процентов от средней заработной платы в соответствующем регионе;

увеличение к 2020 году числа высококвалифицированных работников, с тем чтобы оно составляло не менее трети от числа квалифицированных работников;

повышение к 2018 году средней заработной платы социальных работников, включая социальных работников медицинских организаций, младшего медицинского персонала (персонала, обеспечивающего условия для предоставления медицинских услуг), среднего медицинского (фармацевтического) персонала (персонала, обеспечивающего условия для предоставления медицинских услуг) – до 100 процентов от средней заработной платы в соответствующем регионе, работников медицинских организаций, имеющих высшее медицинское (фармацевтическое) или иное высшее образование, предоставляющих медицинские услуги (обеспечивающих предоставление медицинских услуг), – до 200 процентов от средней заработной платы в соответствующем регионе.

Указанные положения учтены в основном мероприятии 2.20 «Повышение оплаты труда медицинским работникам федеральных государственных учреждений медико-социальной экспертизы, подведомственных Министерству труда и социальной защиты Российской Федерации» Госпрограммы, на финансовое обеспечение которого предусмотрено в 2014 году всего 6 891 293,1 тыс. рублей, и в 2015 году 7 805 979,5 тыс. рублей.

Средняя заработная плата медицинских работников учреждений МСЭ по итогам 2013 года превысила показатели, установленные «дорожной картой» по реализации Указа № 597, и составила: у врачей – 33,97 тыс. рублей (114,9% от прогнозной средней заработной платы по Российской Федерации), у среднего медицинского персонала – 19,91 тыс. рублей (67,4%) и у младшего медицинского персонала – 12,38 тыс. рублей (41,9%).

Минтрудом России в соответствии с «дорожной картой» по реализации Указа № 597 запланировано достижение установленных показателей роста заработной платы соответствующих работников учреждений МСЭ к 2017 году независимо от срока реализации Госпрограммы.

Указанные показатели включены в состав целевых индикаторов (показателей) подпрограммы 2 (показатели 2.4, 2.5 и 2.6).

9. Возражения и замечания руководителей объектов контрольного мероприятия на результаты контрольного мероприятия отсутствуют.

10. Выводы:

1. Оценка степени сбалансированности целей, задач, индикаторов, мероприятий и финансовых ресурсов Госпрограммы, свидетельствует о не полном их соответствии долгосрочным целям социально-экономического развития Российской Федерации в отношении инвалидов и маломобильных групп населения, в следствии с чем возникают риски не обеспечения в полной мере указанных стратегических приоритетов государственной политики в части существенного улучшения положения инвалидов и маломобильных групп населения в Российской Федерации к 2020 году.

1.1. Цели предусмотренные основными направлениями деятельности Правительства Российской Федерации на период до 2018 года и Концепцией долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года по внедрению современных механизмов реабилитации инвалидов, обеспечения их современными техническими средствами реабилитации соответствуют целям Госпрограммы. Однако в связи с отсутствием в Госпрограмме в полном объеме мероприятий, направленных на: укрепление материально-технической базы реабилитационных учреждений и протезно-ортопедических предприятий; создание инфраструктуры реабилитационных центров, обеспечивающих комплексную реабилитацию инвалидов; формирование индустрии по выпуску современных технических средств реабилитации свидетельствует о существующих рисках не достижения стратегических целей в полном объеме.

1.2. Цели и задачи по обеспечению полноценного доступа инвалидов к объектам и услугам социальной сферы, установленные в бюджетных посланиях Президента Российской Федерации о бюджетной политике на 2011-2013 годы и на 2014 и 2016 годы соответствуют целям Госпрограммы. Однако мероприятия и показатели Госпрограммы нацелены на формирование к 2016 году лишь условий беспрепятственного доступа к приоритетным объектам и услугам в приоритетных сферах жизнедеятельности инвалидов и других маломобильных групп населения.

1.3. Показатели, приведенные в Концепции долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года в основном соответствуют показателям Госпрограммы, за исключением показателя «Рост удельного веса детей-инвалидов, получивших реабилитационные услуги в специализированных учреждениях для детей с

ограниченными возможностями, в общем количестве детей инвалидов» (к 2020 году до 50-60 %), в Госпрограмме также отсутствуют мероприятия, направленные на его достижение.

Вызывает сомнение достижение к 2020 году уровня занятости инвалидов в Российской Федерации в размере 40 % (около 5 млн. человек) от их общего числа, в связи с тем, что в рамках Госпрограммы планируется увеличить количество рабочих мест общественными организациями инвалидов всего лишь со 189 в 2011 году до 519 к 2016 году.

2. В 2013 году показатели указов Президента Российской Федерации от 7 мая 2012 года в Госпрограмму не включались.

Начиная с 2014 года в Госпрограмме нашли свое отражение показатели Указа Президента Российской Федерации от 7 мая 2012 г. № 596 «О долгосрочной государственной экономической политике» в части роста производительности труда и создания высокопроизводительных рабочих мест, а также Указа Президента Российской Федерации от 7 мая 2012 г. № 597 «О мероприятиях по реализации государственной социальной политике» в части роста заработной платы медицинских работников учреждений МСЭ.

2.1. Увеличение средней заработной платы медицинских работников учреждений медико-социальной экспертизы по итогам 2013 года превысило показатели, установленные «дорожной картой» по реализации Указа № 597. Достижение показателей роста заработной платы соответствующих работников учреждений медико-социальной экспертизы запланировано Минтрудом России к 2017 году независимо от срока реализации Госпрограммы.

2.2. Установленный в Госпрограмме темп роста производительности труда на протезно-ортопедических предприятиях, подведомственных Минтуду России, позволит к 2018 году увеличить указанный показатель в 1,46 раза, что ниже уровня, утвержденного Указом № 596 (в 1,5 раза).

2.3. Госпрограммой запланировано увеличение к 2015 году числа высокопроизводительных рабочих мест на протезно-ортопедических предприятиях до 4 708 единиц, доля которых в составе общероссийского показателя займет 0,02%. На реализацию указанного мероприятия предусматривается ежегодно (в 2014 и 2015 годах) направлять по 11,8 млн. рублей в виде субсидий на компенсацию выпадающих доходов предприятий. Исходя из параметров Госпрограммы ежегодное среднее увеличение числа рабочих мест составит 110 единиц или 1,5 высокопроизводительного рабочего места на 1 протезно-ортопедическое предприятие, а стоимость одного такого места в среднем составит 107,0 тыс. рублей, что в современных условиях не позволит в полной мере обеспечить формирование конкурентоспособной, импортозамещающей индустрии по выпуску современных технических средств реабилитации.

3. Структура и объемы финансовых ресурсов, предусмотренные на реализацию Госпрограммы, в основном взаимосвязаны с установленными целевыми показателями (индикаторами). Вместе с тем реализация

Госпрограммы в 2013 году показала, что ряд запланированных мероприятий связанных с просветительской, издательской, методологической деятельностью на общую сумму 129,2 млн. рублей, не осуществлялся. Однако это не повлияло на достижение, связанных с ними показателями («Доля решений учреждений медико-социальной экспертизы, обжалованных в судебном порядке, в общем количестве принятых решений по освидетельствованию граждан» и «Доля инвалидов, положительно оценивающих уровень доступности приоритетных объектов и услуг в приоритетных сферах жизнедеятельности»), что может свидетельствовать об отсутствии их прямой взаимосвязи.

4. Действие Госпрограммы по всем подпрограммам и мероприятиям запланировано до 2016 года. На период реализации на нее предусмотрено направить 183 574,4 млн. рублей, в том числе средства федерального бюджета – 168 437,5 млн. рублей, или 91,8%.

Финансовое обеспечение подпрограммы 1 на весь период действия Госпрограммы составляет 43 743,2 млн. рублей (23,8%). Учитывая, что приоритеты госполитики в отношении инвалидов и маломобильных групп населения расставлены вплоть до 2020 года (и далее), целесообразно продлить срок действия Госпрограммы в части подпрограммы 1.

На реализацию подпрограммы 2 на период действия Госпрограммы предусмотрено направить 139 831,1 млн. рублей (76,2%). Большинство финансово-затратных мероприятий подпрограммы 2 являются, по сути, функциональными расходами Минтруда России в сфере реализации социальной политики, связанной с вопросами инвалидов и инвалидности Российской Федерации, содержание и социальная значимость которых носит бессрочный характер в соответствии с действующим законодательством.

5. В 2013 году средства федерального бюджета выделялись субъектам Российской Федерации на реализацию мероприятий Госпрограммы в виде субсидий на условиях софинансирования расходов с обязательным привлечением собственных средств в размере не менее 50% общего объема затрат. С целью привлечения к участию в Госпрограмме субъектов Российской Федерации со сложным финансово-экономическим положением планируется изменить схему финансирования в части привлечения средств субъектов Российской Федерации в размере до 30 % (без изменения общего объема средств федерального бюджета).

6. Расходы за счет средств федерального бюджета в общем объеме расходов Госпрограммы на весь период ее реализации составляют 91,8%, средства консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации – 8,1%, на долю юридических лиц приходится 0,1% ресурсного обеспечения Госпрограммы.

В 2013 году расходы на реализацию Госпрограммы осуществлялись по 7 министерствам и ведомствам, наибольшая доля которых приходилась на Минтруд России (56,1%) и Минфин России (40,6%).

7. Ведение, утверждение и внесение изменений в сводную бюджетную роспись Минтрудом России в 2013 году и I квартале 2014 года осуществлялось в соответствии с установленным порядком. В 2013 году основные изменения связаны с исполнением Указа № 597 в части увеличения заработной платы медицинского персонала учреждений МСЭ, а также финансированием дополнительной потребности в протезно-ортопедических изделиях.

8. Планирование и реализация мероприятий Госпрограммы осуществляется во взаимодействии с общественными организациями инвалидов на заседаниях Координационного Совета.

9. В связи с тем, что в 2013-2014 годах утверждение Плана реализации и Детального план-графика реализации Госпрограммы осуществлялось по истечении 6 и более месяцев с момента принятия ее новой редакции, существуют организационные риски текущего управления Госпрограммой.

10. С целью реализации мероприятий Госпрограммы, направленных на обеспечение доступности объектов и услуг для инвалидов и маломобильных групп населения, необходимо дополнительно разработать и актуализировать ряд нормативных правовых актов в сфере жилищного и градостроительного законодательства Российской Федерации.

11. Кассовые расходы на реализацию мероприятий Госпрограммы в 2013 году осуществлялись неравномерно, на IV квартал 2013 года приходится 57% от общего годового объема финансирования.

Общий объем кассового исполнения при реализации Госпрограммы за счет средств федерального бюджета в 2013 году составил 34 948,7 млн. рублей (98,7%), в I квартале 2014 года – 7 105,3 млн. рублей (20%).

12. В 2013 году остаток неиспользованных бюджетных ассигнований, предусмотренных на реализацию мероприятий Госпрограммы, сложился в общей сумме 720,8 млн. рублей, основная доля которого (85,6%) сформировалась по результатам процедур размещения государственного заказа.

13. При реализации инвестиционных проектов в 2013 году по основному мероприятию 38 «Обеспечение деятельности подведомственных федеральных учреждений медико-социальной экспертизы» Госпрограммы осуществлено приобретение зданий для учреждений МСЭ на сумму 161,0 млн. рублей, экономия составила 3,0 млн. рублей.

14. В 2013 году из 14 целевых показателей Госпрограммы достигнуты 13 (92,8%). Показатель «Доля инвалидов, получивших положительные результаты реабилитации в общей численности инвалидов, прошедших реабилитацию» не достигнут в связи с несовершенством методики его расчета. В 2014 году в новой редакции Госпрограмм внесены изменения в указанную методику.

15. В целом, годовой отчет за 2013 год о ходе реализации и оценке эффективности Госпрограммы соответствует требованиям нормативно-правовых актов, направлен в Правительство Российской Федерации, Минэкономразвития России и в Минфин России своевременно. Вместе с тем, Минтрудом России на затраты Госпрограммы «Доступная среда» отнесены расходы в сумме 9,8 млн. рублей, осуществленные в рамках Госпрограммы «Социальная поддержка граждан», которые вошли в состав годовой отчетности по реализации Госпрограммы.

10. Предложения:

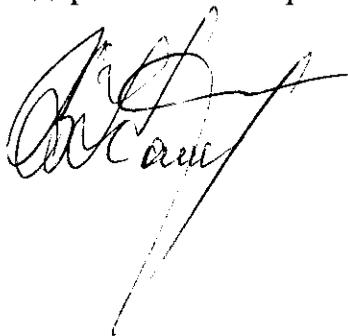
1. Направить информационное письмо Счетной палаты Российской Федерации в Министерство труда и социальной защиты Российской Федерации с предложением:

провести анализ положений Госпрограммы и внести необходимые изменения, направленные на усиление взаимосвязи целей и приоритетов госполитики с целями и задачами Госпрограммы, а также мероприятий и их показателей (индикаторов), увязав их с объемами финансирования применительно к каждому мероприятию;

в целях реализации госполитики по поэтапному обеспечению полноценного доступа инвалидов и маломобильных групп населения к объектам и услугам социальной сферы целесообразно рассмотреть вопрос о продлении срока действия Госпрограммы до 2020 года, установив сроки ее реализации согласно срокам, определенным соответствующими стратегическими документами.

2. Направить Отчет о результатах проверки в Совет Федерации и Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации.

Аудитор



В.С.Катренко