



ПРАВИТЕЛЬСТВО РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

РАСПОРЯЖЕНИЕ

от 30 июня 2010 г. № 1101-р

МОСКВА

1. Утвердить прилагаемые:

Программу Правительства Российской Федерации по повышению эффективности бюджетных расходов на период до 2012 года;

план мероприятий по реализации в 2010 году Программы Правительства Российской Федерации по повышению эффективности бюджетных расходов на период до 2012 года.

2. Минфину России и другим федеральным органам исполнительной власти руководствоваться положениями Программы, указанной в пункте 1 настоящего распоряжения, при формировании и организации исполнения федерального бюджета, а также при подготовке проектов федеральных законов и иных нормативных правовых актов.

3. Рекомендовать органам исполнительной власти субъектов Российской Федерации и органам местного самоуправления разработать и реализовать аналогичные региональные и муниципальные программы по повышению эффективности расходов соответствующих бюджетов согласно основным положениям Программы, указанной в пункте 1 настоящего распоряжения.

Председатель Правительства
Российской Федерации



В.Путин

УТВЕРЖДЕНА
распоряжением Правительства
Российской Федерации
от 30 июня 2010 г. № 1101-р

ПРОГРАММА
Правительства Российской Федерации
по повышению эффективности бюджетных расходов
на период до 2012 года

Программа Правительства Российской Федерации по повышению эффективности бюджетных расходов на период до 2012 года (далее - Программа) разработана в соответствии с Посланием Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации от 12 ноября 2009 г. и Бюджетным посланием Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации от 25 мая 2009 г. "О бюджетной политике в 2010 - 2012 годах", а также основными положениями Концепции долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года, утвержденной распоряжением Правительства Российской Федерации от 17 ноября 2008 г. № 1662-р, и Основными направлениями деятельности Правительства Российской Федерации на период до 2012 года, утвержденными распоряжением Правительства Российской Федерации от 17 ноября 2008 г. № 1663-р.

I. Необходимость разработки и реализации Программы

В 2000-х годах Правительством Российской Федерации были утверждены и реализованы среднесрочные программы бюджетных реформ (Программа развития органов федерального казначейства на 2000 - 2004 годы, Программа развития бюджетного федерализма в Российской Федерации на период до 2005 года), Концепция реформирования бюджетного процесса в Российской Федерации в 2004 - 2006 годах, Концепция повышения эффективности межбюджетных отношений и качества управления государственными и муниципальными финансами в

Российской Федерации в 2006 - 2008 годах, а также мероприятия по обеспечению реструктуризации бюджетного сектора на 2003-2004 годы.

В 2000 году вступил в силу Бюджетный кодекс Российской Федерации, который определил основные подходы к организации бюджетного процесса для всех уровней бюджетной системы Российской Федерации. В нем постепенно находили отражение различные инструменты, обеспечивающие реализацию программ бюджетных реформ.

Результатом данных реформ стало формирование в Российской Федерации современной системы управления общественными (государственными и муниципальными) финансами путем:

создания целостной системы регулирования бюджетных правоотношений, установления единых принципов бюджетной системы и четкого определения статуса и полномочий участников бюджетного процесса;

организации бюджетного процесса исходя из принципа безусловного исполнения действующих расходных обязательств;

разграничения полномочий и, соответственно, расходных обязательств и доходных источников публично-правовых образований (Российской Федерации, субъектов Российской Федерации, муниципальных образований);

ликвидации "необеспеченных федеральных мандатов" и упорядочения основных социальных обязательств;

введения формализованных методик распределения основных межбюджетных трансфертов;

создания и развития системы Федерального казначейства, обеспечивающей кассовое обслуживание бюджетов бюджетной системы Российской Федерации, эффективный учет и предварительный контроль в процессе исполнения расходных обязательств Российской Федерации, управление единым счетом федерального бюджета, формирование достоверной и прозрачной консолидированной бюджетной отчетности;

установления механизма сбережения нефтегазовых доходов и ограничений дефицита федерального бюджета, направленного на повышение устойчивости бюджетной системы Российской Федерации и снижение влияния на бюджетную систему Российской Федерации внешних экономических рисков;

поэтапного внедрения инструментов бюджетирования, ориентированного на результаты (приоритетных национальных проектов, докладов о результатах и основных направлениях деятельности,

ведомственных целевых программ, обоснований бюджетных ассигнований, государственных (муниципальных) заданий, проектов по реализации Основных направлений деятельности Правительства Российской Федерации на период до 2012 года);

перехода от годового к среднесрочному финансовому планированию, в том числе утверждению федерального бюджета и бюджетов государственных внебюджетных фондов Российской Федерации на очередной финансовый год и на плановый период в формате "скользящей трехлетки";

создания законодательной базы для развития новых форм финансового обеспечения государственных (муниципальных) услуг;

установления правил и процедур размещения заказов на поставку товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных (муниципальных) нужд и придание этому процессу публичности;

создания системы мониторинга качества финансового менеджмента, осуществляемого главными распорядителями средств федерального бюджета, субъектами Российской Федерации и муниципальными образованиями с использованием инструментов конкурсной поддержки бюджетных реформ.

В то же время не все заявленные планы были реализованы. Не удалось на практике применить ряд законодательно введенных норм, принципов и механизмов и урегулировать многие методические вопросы.

Как следствие, в сфере управления общественными финансами сохраняется ряд следующих системных недостатков и нерешенных проблем:

стратегическое планирование остается слабо увязанным с бюджетным планированием, отсутствует оценка всего набора инструментов (бюджетных, налоговых, тарифных, таможенных, нормативного регулирования), применяемых для достижения целей государственной политики;

сохраняются условия и стимулы для неоправданного увеличения бюджетных расходов, не созданы условия для мотивации органов государственной власти и органов местного самоуправления, а также бюджетных учреждений в повышении эффективности бюджетных расходов и своей деятельности в целом;

структура и динамика расходов слабо увязаны с целями государственной политики;

отсутствуют действенные методики оценки деятельности органов государственной власти и органов местного самоуправления, в том числе оценки эффективности использования ими финансовых ресурсов;

планирование программных и непрограммных расходов, а также капитальных и текущих расходов (за исключением федеральных целевых программ) методологически не взаимосвязано;

не соответствует современным требованиям система государственного финансового контроля;

остаются непрозрачными сферы деятельности участников сектора государственного управления за счет постоянно продлеваемых переходных норм;

не осуществлен переход на кассовое обслуживание государственных внебюджетных фондов;

сохраняются отдельные "необеспеченные федеральные мандаты" и неформализованные (а значит непрозрачные) каналы предоставления межбюджетных трансфертов;

доходная база региональных и местных бюджетов остается нестабильной при низкой заинтересованности регионов и муниципалитетов в ее наращивании;

формальным и недостаточно увязанным с бюджетным процессом остается применение инструментов бюджетирования, ориентированного на результаты;

продолжает расти бюджетная сеть (перевод бюджетных учреждений в автономные учреждения произошел только в нескольких субъектах Российской Федерации и практически не состоялся на федеральном уровне);

остается ограниченным опыт внедрения государственных (муниципальных) заданий.

Необходимость достижения долгосрочных целей социально-экономического развития Российской Федерации в условиях адаптации бюджетной системы Российской Федерации к замедлению темпов роста бюджетных доходов увеличивает актуальность разработки и реализации системы мер по повышению эффективности деятельности органов государственной власти и органов местного самоуправления, а также по модернизации управления общественными финансами Российской Федерации.

II. Цели и задачи Программы

Цель Программы - создание условий для повышения эффективности деятельности публично-правовых образований по выполнению государственных (муниципальных) функций и обеспечению потребностей граждан и общества в государственных (муниципальных) услугах, увеличению их доступности и качества, реализации долгосрочных приоритетов и целей социально-экономического развития.

Базовым условием реализации Программы является обеспечение долгосрочной сбалансированности и устойчивости бюджетной системы Российской Федерации.

Для достижения цели Программы необходимо создание механизмов, направленных на решение следующих основных задач:

четкое определение сфер ответственности как публично-правовых образований, так и органов государственной власти и органов местного самоуправления соответствующих публично-правовых образований;

обеспечение более тесной увязки стратегического и бюджетного планирования и целеполагания бюджетных расходов с мониторингом достижения заявленных целей;

усиление роли федерального бюджета в решении вопросов модернизации и инновационного развития российской экономики;

создание условий для повышения эффективности деятельности публично-правовых образований по обеспечению государственных (муниципальных) услуг;

создание механизмов стимулирования участников бюджетного процесса к повышению эффективности бюджетных расходов и проведению структурных реформ;

повышение качества финансового управления в общественном секторе, в том числе путем адаптации инструментов корпоративного менеджмента;

повышение прозрачности и подотчетности деятельности органов государственной власти и органов местного самоуправления, в том числе за счет внедрения требований к публичности показателей их деятельности;

обеспечение более тесной увязки между количеством и составом имущества, находящегося в собственности публично-правовых образований, и полномочиями органов государственной власти и органов местного самоуправления.

Для решения указанных задач в 2010 - 2012 годах предлагается принять решения по следующим основным направлениям:

внедрение программно-целевых принципов организации деятельности органов исполнительной власти и органов местного самоуправления;

применение в полном объеме всех норм бюджетного законодательства в части формирования 3-летнего бюджета;

переход к утверждению "программного" бюджета;

развитие новых форм оказания и финансового обеспечения государственных (муниципальных) услуг;

реформирование государственного (муниципального) финансового контроля и развитие внутреннего контроля;

совершенствование инструментов управления и контроля на всех стадиях государственных (муниципальных) закупок;

создание информационной среды и технологий для реализации управленческих решений и повышения действенности общественного контроля за деятельностью органов государственной власти и органов местного самоуправления.

Содержанию реформ по указанным направлениям посвящены соответствующие разделы Программы. Реализация предлагаемых мер создаст организационные и правовые предпосылки для повышения эффективности бюджетных расходов по конкретным направлениям (отраслям экономики и социальной сферы) государственной политики.

III. Долгосрочная сбалансированность и устойчивость бюджетной системы Российской Федерации

Обеспечение долгосрочной сбалансированности и устойчивости бюджетной системы Российской Федерации является необходимым условием решения задач Программы.

Проведение предсказуемой и ответственной бюджетной политики является важнейшей предпосылкой для обеспечения макроэкономической стабильности, которая:

создает базовые условия для устойчивого экономического роста, улучшения инвестиционного климата, диверсификации и повышения конкурентоспособности субъектов экономики, основанной на инновационном развитии;

ведет к созданию рабочих мест, требующих кадров высокой квалификации;

определяет достижение ключевой конечной цели стратегии социально-экономического развития страны - роста уровня и качества жизни населения.

Ухудшение условий функционирования экономики вследствие макроэкономической нестабильности неизбежно приводит к замедлению роста или, в особо неблагоприятных условиях, к снижению доходов бюджетов бюджетной системы, то есть к сокращению возможностей публично-правовых образований не только для достижения заявленных долгосрочных стратегических целей, но и для исполнения принятых публичных обязательств перед гражданами.

Установление целей социально-экономического развития и индикаторов их достижения без учета объективно обусловленных ограничений бюджетного дефицита и уровня (темпов роста) государственного долга привело бы к восстановлению "необеспеченных мандатов" (нормативных правовых актов и решений федеральных органов исполнительной власти, влекущих дополнительные расходы бюджетов субъектов Российской Федерации или местных бюджетов) и, как следствие, размыванию ответственности публично-правовых образований и конкретных должностных лиц за результаты деятельности, а также к дискредитации формируемых общественных институтов, включая защиту прав собственности, соблюдение законодательно установленных социальных гарантий, выполнение контрактных обязательств, действенность судебной системы, без которых невозможно устойчивое социально-экономическое развитие страны.

Вынужденный в условиях неопределенности бюджетных возможностей пересмотр заявленных целей государственной политики, нормативных правовых актов, в том числе устанавливающих социальные обязательства, введение секвестра бюджетных ассигнований вплоть до отказа от исполнения действующих расходных обязательств, отмены или переноса сроков реализации запланированных мероприятий (в том числе принятых программ), невыполнения (пересмотра) государственных контрактов приводит к снижению доверия граждан и бизнеса к государству не только как к субъекту политики, но и как к ответственному и надежному партнеру в гражданско-правовых отношениях.

Кроме того, в таких условиях существенно усложняется планирование деятельности органов исполнительной власти и органов

местного самоуправления, снижается их ответственность за определение и достижение целей и индикаторов результативности своей деятельности, возникают стимулы к постоянному "раздуванию" расходов, не имеющих четких критериев оценки их необходимости и достаточности для решения задач государственной политики в соответствующих сферах.

Таким образом, для повышения эффективности деятельности публично-правовых образований, в том числе в сфере бюджетной политики, необходимо установление и соблюдение четко сформулированных принципов ответственной бюджетной политики, к которым относятся:

консервативность и надежность экономических прогнозов и предпосылок, положенных в основу бюджетного планирования;

формирование бюджетов с учетом долгосрочного прогноза основных параметров бюджетной системы Российской Федерации, основанных на реалистичных оценках;

ограничение бюджетного дефицита, государственного долга и восстановление по мере стабилизации мировой экономической ситуации правил, ограничивающих использование нестабильных (зависящих от внешних условий) доходов для финансового обеспечения "длящихся" расходных обязательств;

стабильность и предсказуемость налоговой политики;

недопустимость увязки в ходе исполнения бюджетов объемов расходов бюджетов с определенными доходными источниками;

полнота учета и прогнозирования финансовых и других ресурсов, которые могут быть направлены на достижение целей государственной (муниципальной) политики (включая в том числе бюджетные ассигнования, налоговые льготы, гарантии и имущество);

планирование бюджетных ассигнований исходя из необходимости безусловного исполнения действующих расходных обязательств;

принятие новых расходных обязательств при наличии четкой оценки необходимых для их исполнения бюджетных ассигнований на весь период их исполнения;

принятие новых расходных обязательств с учетом сроков и механизмов их реализации;

соблюдение установленных бюджетных ограничений при принятии новых расходных обязательств, в том числе при условии и в пределах реструктуризации (сокращения) ранее принятых обязательств (в случае необходимости);

систематический анализ и оценка рисков для бюджетной системы Российской Федерации, в том числе возникающих вследствие средне- и долгосрочных демографических тенденций, изменения внешнеэкономических условий, принятия условных обязательств;

создание и поддержание необходимых финансовых резервов.

Для дальнейшего внедрения указанных выше принципов на федеральном уровне планируется реализовать следующие основные меры:

формирование долгосрочного прогноза социально-экономического развития (на срок не менее 20 лет) и долгосрочной бюджетной стратегии Российской Федерации;

использование для целей бюджетного планирования консервативного макроэкономического прогноза;

поэтапное восстановление фискальных правил (в том числе по ограничению дефицита федерального бюджета без учета использования нефтегазовых резервов и использованию нефтегазовых доходов, а также по сбережению нефтегазовых доходов в случае благоприятной внешнеэкономической конъюнктуры);

оценка возможностей по увеличению условно утверждаемых расходов федерального бюджета;

сокращение наименее эффективных видов финансовой помощи, повышение концентрации межбюджетных трансфертов на важнейших приоритетных направлениях;

уточнение формы и порядка ведения реестра расходных обязательств с его взаимной увязкой с реестром государственных контрактов и введением правил корректировки (пересчета) объемов действующих расходных обязательств, учет в реестре расходных обязательств особенностей различных расходных обязательств, характер их образования, принятия и "жизненного" цикла вплоть до исполнения;

переход к индексации социальных пособий с учетом уровня инфляции в отчетном (текущем) году;

обеспечение формирования и реализации федеральной адресной инвестиционной программы, включающей планируемые и достигаемые результаты осуществления инвестиционных расходов с учетом отражения информации, содержащейся в этой программе, в реестре расходных обязательств;

установление Правительством Российской Федерации среднесрочных (на срок до 6 лет) индикативных пределов (показателей) расходов по направлениям государственной политики (государственным

программам), создающих условия для повышения гибкости в использовании бюджетных ассигнований для достижения заявленных целей и при необходимости реструктуризации расходов по инициативе соответствующих федеральных органов исполнительной власти;

формализация порядка и критериев инициирования и принятия решений по введению новых (увеличению действующих) расходных обязательств с усилением ответственности федеральных органов исполнительной власти за достоверность оценки их объемов и сроков исполнения;

оптимизация числа налоговых льгот и отражение в случае применения налоговых льгот в рамках государственной программы целей их предоставления в соответствующих государственных программах с регулярной оценкой их влияния на достижение заявленных программами целей;

совершенствование организации и методологии прогнозирования кассового исполнения федерального бюджета с установлением ответственности главных распорядителей средств федерального бюджета за качество и соблюдение показателей кассового плана.

Аналогичные принципы и меры могут быть реализованы в субъектах Российской Федерации и муниципальных образованиях.

При этом на федеральном уровне должны быть созданы необходимые предпосылки для обеспечения стабильности бюджетов субъектов Российской Федерации, прежде всего путем стабилизации доходной базы бюджетов субъектов Российской Федерации и местных бюджетов, а также создания устойчивых стимулов для соответствующих органов государственной власти и органов местного самоуправления по ее наращиванию.

Для этого, в частности, предлагается реализовать следующие меры:

поэтапно сократить установленные федеральными законами льготы по региональным и местным налогам;

усилить действенность требований по зачислению налоговых доходов в бюджеты субъектов Российской Федерации и (или) местные бюджеты по месту деятельности предприятий, а также снизить негативные последствия использования трансфертного ценообразования с целью недопущения перемещения налоговой базы между регионами;

повысить использование потенциала имущественных налогов и земельного налога, а также ускорить подготовку введения налога на недвижимость;

обеспечить доступность для финансовых органов субъектов Российской Федерации и муниципальных образований информации о выполнении юридическими лицами обязательств по уплате налогов и других платежей, поступающих в региональные и местные бюджеты;

стабилизировать методику и распределение дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности субъектов Российской Федерации, в том числе с утверждением указанных дотаций на 3-летний период, а также перевести налоговые доходы, распределяемые по дифференцированным нормативам или долям, в межбюджетные трансферты;

повысить долю межбюджетных трансфертов субъектам Российской Федерации, распределение которых утверждается федеральным законом о федеральном бюджете, сократив объемы предоставления дотаций на поддержку мер по обеспечению сбалансированности бюджетов субъектов Российской Федерации и бюджетных кредитов субъектам Российской Федерации;

создать механизм поддержки ликвидности счетов бюджетов субъектов Российской Федерации и местных бюджетов, основанный на предоставлении Федеральным казначейством из федерального бюджета субъектам Российской Федерации и муниципальным образованиям краткосрочных бюджетных кредитов, в том числе беспроцентных, на покрытие временных кассовых разрывов;

разработать методические рекомендации (типовые методики) по прогнозированию доходов бюджетов субъектов Российской Федерации и муниципальных образований;

усовершенствовать порядок взимания акцизов, распределяемых по дифференцированным нормативам, постепенно увеличивая поступление доходов от уплаты соответствующих акцизов по месту реализации подакцизных товаров;

создать инструменты сбережения "конъюнктурных" доходов субъектов Российской Федерации;

повысить эффективность взаимодействия органов государственной власти Российской Федерации, органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления при администрировании налогов и других платежей;

расширить права регионов по установлению по единым принципам для отдельных типов муниципальных образований нормативов отчислений в местные бюджеты от налогов, зачисляемых в бюджеты субъектов

Российской Федерации, а также закрепить нормативы отчислений от единого сельскохозяйственного налога и налога, взимаемого в связи с применением упрощенной системы налогообложения, за местными бюджетами.

IV. Совершенствование разграничения полномочий и организация деятельности публично-правовых образований

Наряду с обеспечением долгосрочной сбалансированности и устойчивости бюджетной системы Российской Федерации для реализации целей и задач Программы необходимо четкое определение полномочий (прав и ответственности) и принципов деятельности публично-правовых образований (Российской Федерации, субъектов Российской Федерации и муниципальных образований).

Это является необходимым условием для устранения дублирования функций и полномочий между публично-правовыми образованиями и между органами государственной власти (органами местного самоуправления) на уровне одного публично-правового образования, которое приводит как к увеличению бюджетных расходов, так и к размыванию ответственности за результаты деятельности.

Федеральным законодательством уже закреплены основы деятельности публично-правовых образований.

К ним, в частности, относятся принципы установления и исполнения расходных обязательств, организации бюджетного процесса, заключения и исполнения государственных (муниципальных) контрактов, правила размещения заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных (муниципальных) нужд, способы и формы оказания государственных (муниципальных) услуг, организация государственной (муниципальной) службы.

В тех сферах, где органы государственной власти субъектов Российской Федерации и органы местного самоуправления самостоятельно определяют правила своей деятельности, федеральное регулирование, как правило, должно определять их общую методологию, направления развития и основы взаимодействия.

Дальнейшее развитие федерального законодательства в этой сфере должно исходить из следующих принципов:

возможность для субъектов Российской Федерации и муниципальных образований и их заинтересованность самостоятельно

формировать свои расходные обязательства исходя из интересов и предпочтений региональных (местных) сообществ и общих приоритетов государственной политики в соответствующих сферах;

недопустимость возникновения "необеспеченных мандатов" и решений федеральных органов исполнительной власти, влекущих возникновение выпадающих доходов;

объективная, формализованная и прозрачная система межбюджетных трансфертов;

наличие стимулов для повышения эффективности государственного (муниципального) управления и при необходимости санкций, обеспечивающих соблюдение законодательно установленных требований и финансовой дисциплины.

Для реализации указанных принципов, в частности, целесообразно:

расширить полномочия субъектов Российской Федерации в сфере социальной защиты населения, в том числе с учетом адресности предоставления социальной помощи;

перевести начиная с 2012 года финансовое обеспечение милиции общественной безопасности за счет средств федерального бюджета с одновременной передачей на уровень субъектов Российской Федерации федеральных бюджетных учреждений, деятельность которых не связана с выполнением исключительных полномочий Российской Федерации, либо сокращением межбюджетных трансфертов или расширением полномочий субъектов Российской Федерации за счет передачи федеральных полномочий;

отказаться от неформализованных каналов предоставления бюджетам субъектов Российской Федерации финансовой поддержки из федерального бюджета;

обеспечить повышение обусловленности предоставления финансовой помощи бюджетам субъектов Российской Федерации путем установления обязательств не только по повышению качества управления региональными (муниципальными) финансами, но и проведения структурных реформ и повышения результативности деятельности;

осуществить начиная с 2012 года постепенный переход к консолидации субсидий бюджетам субъектов Российской Федерации в рамках ключевых направлений государственной политики (государственных программ) в сферах совместного ведения с установлением условий и критериев эффективности их предоставления, ответственности за результаты использования и достижение поставленных целей предоставления;

осуществить начиная с 2012 года постепенное сокращение числа и объема субвенций бюджетам субъектов Российской Федерации за счет передачи федеральных полномочий с передачей соответствующих финансовых ресурсов;

повысить эффективность применения инструментов воздействия на бюджетную политику субъектов Российской Федерации с учетом их дотационности, в том числе с введением при необходимости внешнего управления;

проводить мониторинг управления государственным (муниципальным) долгом на региональном и местном уровнях с учетом показателей задолженности государственных (муниципальных) унитарных предприятий с целью предотвращения рисков возникновения обязательств у бюджетов по погашению накопленной задолженности;

предоставлять межбюджетные трансферты с учетом оценки эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации и исполнительных органов местного самоуправления, в том числе оценки созданных институциональных условий для привлечения инвесторов в регион и муниципалитет соответственно.

В целом совершенствование разграничения расходных полномочий предполагается осуществлять в рамках сложившихся пропорций закрепления доходов за бюджетами бюджетной системы Российской Федерации с проведением "обмена" расходными обязательствами. При этом необходимо рассмотреть вопрос о повышении налоговой автономии субъектов Российской Федерации и муниципалитетов как предпосылки стабильности и предсказуемости доходов бюджетов субъектов Российской Федерации и местных бюджетов, а также создания условий для более тесной увязки налогов, уплачиваемых налогоплательщиками в соответствующие бюджеты, с объемом, качеством и доступностью предоставляемых государственных (муниципальных) услуг (осуществляемых функций), а следовательно повышения ответственности органов государственной власти и органов местного самоуправления за результаты проводимой ими политики.

Одновременно планируется реализовать принцип администрирования бюджетных доходов, согласно которому главные администраторы бюджетных доходов (за исключением Федеральной налоговой службы), созданные соответствующими публично-правовыми образованиями, должны администрировать только доходы, поступающие в бюджеты соответствующих публично-правовых образований, а также повысить ответственность Федеральной налоговой службы при

выполнении ею полномочий главного администратора доходов бюджетов субъектов Российской Федерации и местных бюджетов.

Завершение начатого в 2000-х годах разграничения расходных и доходных полномочий, создание новых видов государственных (муниципальных) учреждений позволяет поставить вопрос о гражданско-правовой правоспособности публично-правовых образований, поскольку в гражданском обороте должна быть полная ясность, кто действует от имени публично-правового образования, а кто - от собственного имени. Участникам гражданского оборота для защиты своих интересов необходимо понимание, как и за счет чего будет обеспечиваться ответственность по обязательствам, принятым публично-правовыми образованиями, их органами или созданными ими юридическими лицами. Это является важнейшей предпосылкой повышения доверия к публично-правовым образованиям не только как к субъектам экономической деятельности, но и как к субъектам государственной (муниципальной) политики.

При этом необходимо рассмотреть вопрос о наделении публично-правовых образований статусом юридического лица, а также о том, что созданные ими органы управления и казенные учреждения должны выступать в гражданских правоотношениях только от имени соответствующего публично-правового образования. Большинство нынешних бюджетных учреждений, как и автономные учреждения, должны получить возможность действовать от своего имени, иметь собственное имущество и доходы, в том числе получая субсидии из бюджетов на оказание государственных (муниципальных) услуг.

Учитывая изложенное, а также с целью повышения эффективности управления государственной (муниципальной) собственностью предлагается рассмотреть вопрос о целесообразности существования в составе вещных прав права хозяйственного ведения и права оперативного управления исходя в том числе из возможности предоставления государственного имущества на иных основаниях.

Кроме того, становится актуальной задача оптимизации структуры органов государственной власти и органов местного самоуправления с целью централизации исполнения специально созданными для этих целей организациями таких функций (непосредственно не связанных с государственным (муниципальным) управлением), как поставки товаров, выполнение работ и оказание услуг для государственных (муниципальных) нужд, обеспечение органов государственной власти и органов местного

самоуправления соответствующими кадрами, строительство объектов государственной (муниципальной) собственности и т.п.

Реализация этого принципа в сфере управления финансовыми ресурсами на основе единого бюджетного счета, учета и составления финансовой отчетности доказала свою эффективность и создает предпосылки для его распространения на другие сферы деятельности публично-правового образования.

Эффективное решение обозначенных в разделе задач позволит получить реальное снижение бюджетных расходов на государственное управление и местное самоуправление.

V. Государственные программы как инструмент повышения эффективности бюджетных расходов

В качестве одного из инструментов повышения эффективности бюджетных расходов как составной части эффективности деятельности органов государственной власти и органов местного самоуправления предлагается принять программно-целевой принцип организации их деятельности.

Государственная программа Российской Федерации (далее - государственная программа) - документ, определяющий цель, задачи, результаты, основные направления и инструменты государственной политики, направленные на достижение целей и реализацию приоритетов, установленных Концепцией долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года, либо обеспечивающий реализацию в установленные сроки крупномасштабных мероприятий общенационального или международного значения.

Общими принципами разработки и реализации государственных программ являются:

формирование государственных программ исходя из четко определенных долгосрочных целей социально-экономического развития и индикаторов их достижения;

определение органа исполнительной власти, отвечающего за реализацию государственной программы (достижение конечных результатов);

установление для государственных программ, как правило, измеримых результатов двух типов: конечных результатов, характеризующих удовлетворение потребностей внешних потребителей, и

непосредственных результатов, характеризующих объемы и качество оказания государственных услуг, прогнозируемых при заданных условиях;

охват государственными программами всех сфер деятельности органов исполнительной власти и соответственно большей части бюджетных ассигнований, других материальных ресурсов, находящихся в их распоряжении, а также интеграция регулятивных (правоустанавливающих, правоприменительных и контрольных) и финансовых (бюджетных, налоговых, таможенных, имущественных, кредитных, долговых и валютных) инструментов для достижения целей государственных программ;

наделение органов исполнительной власти и их должностных лиц, осуществляющих управление государственными программами и их подпрограммами, полномочиями, необходимыми и достаточными для достижения целей программ в соответствии с принципами и требованиями проектного управления;

проведение регулярной оценки результативности и эффективности реализации государственных программ, в том числе внешней экспертизы, оценки их вклада в решение вопросов модернизации и инновационного развития экономики с возможностью их корректировки или досрочного прекращения, а также установление ответственности должностных лиц в случае неэффективной реализации программ.

На федеральном уровне система государственных программ должна формироваться исходя из целей и индикаторов Концепции долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года и иных стратегических документов, утвержденных Президентом Российской Федерации и Правительством Российской Федерации.

При этом увязка стратегических целей и среднесрочных задач будет осуществляться принятием такого документа как Основные направления деятельности Правительства Российской Федерации, определяющие приоритетные социально-экономические задачи на среднесрочную перспективу.

Предполагается, что состав подпрограмм и планируемые результаты реализации подпрограмм будут определяться государственной программой, а бюджетные ассигнования на их достижение будут утверждаться федеральным законом о федеральном бюджете.

Кроме того, в рамках государственных программ решениями Президента Российской Федерации или Правительства Российской Федерации могут быть предусмотрены и приняты выходящие за пределы

лимитов бюджетных обязательств расходные обязательства, в результате чего существует возможность заключения (по конкретным проектам, объектам) долгосрочных государственных контрактов. Также в отношении объектов, указанных в государственных и федеральных целевых программах, могут заключаться государственные контракты со сроком реализации, выходящим за пределы 3-летнего периода.

Ответственными за разработку и реализацию государственной программы на федеральном уровне являются федеральные органы исполнительной власти.

На ведомственном уровне инструментом стратегического и операционного планирования могут являться преобразованные в соответствии с новыми задачами доклады о результатах и основных направлениях деятельности органов исполнительной власти. Этот же инструмент целесообразно использовать и в качестве отчета о результатах деятельности, который должен носить публичный характер и размещаться в сети Интернет.

Для реализации изложенных подходов потребуется:

1) утвердить порядок разработки, реализации и оценки эффективности государственных программ с внесением соответствующих изменений в случае необходимости в порядок организации исполнения проектов по реализации Основных направлений деятельности Правительства Российской Федерации на период до 2012 года, порядок разработки и реализации федеральных целевых программ и межгосударственных целевых программ, в осуществлении которых участвует Российская Федерация;

2) определить перечень государственных программ и организовать подготовку проектов государственных программ с отражением в них в том числе следующих основных вопросов:

обоснование цели и задач программы, ее вклада в достижение (реализацию) долгосрочных целей (приоритетов) социально-экономического развития Российской Федерации;

анализ исходной ситуации, сложившихся и прогнозируемых тенденций, основных проблем в соответствующей сфере;

прогноз конечных результатов программы, характеризующих целевое состояние, изменение состояния уровня и качества жизни населения, социальной сферы, экономики, общественной безопасности, государственных институтов, степени реализации других общественно значимых интересов и потребностей в соответствующей сфере;

перечень целевых индикаторов и показателей государственной программы с расшифровкой плановых значений по годам ее реализации;

сроки реализации государственной программы в целом, основные этапы и сроки их реализации с указанием промежуточных показателей;

основные меры правового регулирования в соответствующей сфере, направленные на достижение цели и (или) конечных результатов программы, с обоснованием основных положений и сроков принятия проектов нормативных правовых актов, разрабатываемых на первом этапе ее реализации;

перечень включенных в состав государственной программы подпрограмм и федеральных целевых программ;

обоснование общего объема бюджетных ассигнований из федерального бюджета по годам реализации государственной программы;

3) определить порядок планирования объемов бюджетных ассигнований федерального бюджета на реализацию государственных программ на среднесрочный период с учетом необходимости его увязки с бюджетным процессом;

4) внести изменения в Положение о докладах о результатах и основных направлениях деятельности субъектов бюджетного планирования как инструмента управления на уровне федеральных органов исполнительной власти.

VI. Переход к программной структуре расходов бюджетов

Внедрение программно-целевого принципа организации деятельности органов исполнительной власти и необходимость создания условий для планирования бюджетных ассигнований по новым принципам требуют изменения порядка составления и утверждения бюджетов и, соответственно, корректировки бюджетной классификации Российской Федерации.

В соответствии с принципами разграничения полномочий по регулированию бюджетных правоотношений решение этих вопросов будет осуществляться каждым публично-правовым образованием самостоятельно. При этом, поскольку Бюджетным кодексом Российской Федерации установлены общие требования к организации бюджетного процесса, потребуется внесение изменений, позволяющих публично-правовым образованиям определять целесообразность (исходя из степени подготовленности), порядок и сроки перехода от традиционных целевых

статей к целевым статьям, отражающим состав государственных (муниципальных) программ и их подпрограмм.

В отношении федерального бюджета Программа исходит из необходимости, возможности и целесообразности перехода начиная с 2012 года к программно-целевому принципу его представления.

Соответствующие поправки в Бюджетный кодекс Российской Федерации предлагается принять в 2010 году с тем, чтобы иметь возможность провести необходимую подготовительную работу по разработке и экспертизе проектов государственных программ, проектов актов Правительства Российской Федерации и федеральных органов исполнительной власти, методических материалов, их практической апробации, адаптации бюджетной классификации Российской Федерации, программного обеспечения и т.д.

В частности, в составе материалов, представляемых в Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации одновременно с проектом федерального закона о федеральном бюджете на 2011 год и на плановый период 2012 и 2013 годов, будет представлено приложение к пояснительной записке к указанному законопроекту с распределением бюджетных ассигнований по государственным программам и их подпрограммам.

При этом предполагается, что в течение ближайших 2 - 3 бюджетных циклов будут действовать переходные положения, позволяющие формировать программную структуру расходов федерального бюджета в соответствии с проектами государственных программ с поэтапным расширением числа программ и подпрограмм, утвержденных в установленном Правительством Российской Федерации порядке.

Утвержденные государственные программы, а также в дальнейшем отчеты об их реализации предполагается представлять в Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации в составе сопроводительных материалов к проекту федерального закона о федеральном бюджете.

Программная структура с самого начала должна охватывать большую часть расходов федерального бюджета.

Одновременно с утверждением федеральным законом о федеральном бюджете приложения с распределением бюджетных ассигнований по государственным программам и их подпрограммам в составе материалов, представляемых одновременно с федеральным законом о федеральном

бюджете, планируется представлять приложение с распределением расходов по разделам и подразделам классификации расходов бюджетов.

При этом следует особо отметить необходимость внесения начиная уже с 2011 года ряда изменений в порядок отнесения отдельных расходов на разделы и подразделы классификации расходов бюджетов, позволяющих повысить прозрачность бюджетов и облегчить в дальнейшем увязку между программным и функциональным разрезом расходов.

В целях учета всех бюджетных ассигнований, направляемых на реализацию задач и мероприятий в определенной отрасли (сфере), предлагается отражать целевые межбюджетные трансферты (субсидии и субвенции), а также дотации государственным внебюджетным фондам в соответствующих функциональных разделах и подразделах классификации расходов бюджетов, оставив в разделе "Межбюджетные трансферты" классификации расходов бюджетов только дотации бюджетам субъектов Российской Федерации.

Кроме того, существенной новацией может стать изменение начиная с 2012 года содержания 4-го уровня классификации расходов бюджетов - видов расходов. Если в настоящее время виды расходов являются слабо систематизированной совокупностью уникальных для разных бюджетов функциональных, экономических и "объектных" категорий, то в рамках предлагаемого подхода виды и подвиды расходов могут стать едиными категориями, отражающими определенные Бюджетным кодексом Российской Федерации виды бюджетных ассигнований. Поскольку различные виды расходов бюджетов имеют разные правовые основания, то такой подход создал бы прямую правовую основу для санкционирования расходов в процессе исполнения бюджетов. Предлагаемые изменения повлекут за собой корректировку отдельных позиций классификации операций сектора государственного управления.

В перспективе перечень видов расходов бюджетов предполагается включить в Бюджетный кодекс Российской Федерации, однако в переходный период его формирования планируется предоставить соответствующие полномочия Министерству финансов Российской Федерации (как это имеет место в настоящее время в отношении подстатей классификации операций сектора государственного управления).

Предлагается предусмотреть в Бюджетном кодексе Российской Федерации возможность определения различных горизонтов установления расходных обязательств и законодательного утверждения бюджетных ассигнований на их исполнение. Такой подход обеспечил бы

баланс между предсказуемостью бюджетных ассигнований для исполнения долгосрочных государственных (муниципальных) контрактов и необходимости их адаптации к возможным корректировкам в рамках политических циклов, целей государственной политики и способов их достижения.

Необходимо учитывать, что по мере развития программно-целевого принципа организации деятельности федеральных органов исполнительной власти будет возрастать необходимость расширения полномочий и ответственности федеральных органов исполнительной власти, отвечающих за реализацию соответствующих программ и подпрограмм, уточнения структуры и полномочий федеральных органов исполнительной власти и т.д.

С целью создания условий для Правительства Российской Федерации по своевременному принятию решений о перераспределении соответствующих полномочий при подготовке поправок в Бюджетный кодекс Российской Федерации предлагается рассмотреть в качестве одного из возможных вариантов утверждение федеральным законом о федеральном бюджете бюджетных ассигнований консолидированно в разрезе государственных программ и подпрограмм, реализуемых федеральными органами исполнительной власти.

Бюджетные ассигнования на обеспечение деятельности Президента Российской Федерации, Администрации Президента Российской Федерации, включая полномочных представителей Президента Российской Федерации в федеральных округах и их аппаратов, Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации, Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации, Конституционного Суда Российской Федерации, системы федеральных судов общей юрисдикции, включая Верховный Суд Российской Федерации, системы федеральных арбитражных судов, включая Высший Арбитражный Суд Российской Федерации, Судебного департамента при Верховном Суде Российской Федерации, Центральной избирательной комиссии Российской Федерации, Счетной палаты Российской Федерации, Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации, органов прокуратуры, включая Генеральную прокуратуру Российской Федерации и Следственный комитет при прокуратуре Российской Федерации, могли бы по-прежнему утверждаться законом отдельно по каждому соответствующему главному распорядителю средств федерального бюджета.

В этом случае ведомственная структура расходов федерального бюджета (с распределением бюджетных ассигнований по федеральным органам исполнительной власти - главным распорядителям средств федерального бюджета) могла бы утверждаться Правительством Российской Федерации.

Вне зависимости от варианта утверждения ведомственной структуры расходов федерального бюджета укрупнение структуры расходов позволит существенно сократить количество оснований для внесения изменений в сводную бюджетную роспись федерального бюджета и одновременно расширить полномочия главных распорядителей средств федерального бюджета в формировании и ведении собственных бюджетных росписей.

Внедрение принципов формирования программного бюджета предполагает сохранение и усиление роли существующих инструментов бюджетного планирования: реестра расходных обязательств, федеральной адресной инвестиционной программы, обоснований бюджетных ассигнований.

С введением новой бюджетной классификации не должна быть утрачена преемственность данных, объем информации не должен быть сокращен, а, напротив, содержательно расширен и систематизирован, что достигается составлением таблиц соответствия.

VII. Оптимизация функций государственного (муниципального) управления и повышение эффективности их обеспечения

Данное направление Программы предполагает продолжение реализации административной реформы. Основной акцент будет сделан на проектном принципе организации деятельности органов власти, в том числе на применении его в процессе реализации государственных программ и организации процедур внутреннего контроля деятельности соответствующих органов.

Основными направлениями повышения эффективности деятельности органов исполнительной власти (выполнения возложенных на них функций, в том числе по осуществлению юридически значимых действий) должны стать:

противодействие коррупции и снижение административных барьеров;

совершенствование контрольно-надзорной деятельности;

оптимизация состава и полномочий органов исполнительной власти, результатом которой должно стать сокращение дублирования функций и

полномочий, а также оптимизация численности государственных служащих;

передача функций органов исполнительной власти, не отнесенных к основному виду деятельности, специализированным организациям, создаваемым для обслуживания одновременно нескольких органов, или размещение государственных заказов на соответствующие услуги (аутсорсинг);

повышение мотивации руководителей федеральных органов исполнительной власти в отношении оптимизации предельной численности работников центральных аппаратов и территориальных органов федеральных органов исполнительной власти и сокращения бюджетных расходов на их деятельность;

оптимизация в федеральных органах исполнительной власти соотношения численности федеральных государственных гражданских служащих и работников, замещающих должности, не являющиеся должностями федеральной государственной гражданской службы;

формирование "электронного правительства", в том числе переход на оказание услуг по осуществлению юридически значимых действий органами государственной власти в электронной форме;

оптимизация межведомственного взаимодействия, в том числе с использованием информационных технологий путем раскрытия информации о деятельности органов государственной власти.

Федеральными органами исполнительной власти должны быть утверждены и реализованы отраслевые (ведомственные) планы повышения эффективности бюджетных расходов в сферах их ведения.

Кроме того, органами исполнительной власти должны быть приняты планы повышения качества финансового менеджмента, а финансовыми органами - организованы его мониторинг и оценка.

Необходимо разработать методики оценки эффективности деятельности федеральных органов исполнительной власти, в которых целесообразно предусмотреть параметры отчетности органов власти об эффективности расходов, оценку результатов, достигнутых по отношению к планам, установление при возможности соответствующих критериев для измерения качества, количества и стоимости конечных результатов деятельности организаций и т.д.

Важной сферой оптимизации деятельности публично-правовых образований является управление государственной (муниципальной)

собственностью, для повышения эффективности которого предлагается реализация мер по следующим основным направлениям:

упорядочение состава имущества публично-правовых образований и обеспечение его учета;

инвентаризация объектов государственной (муниципальной) собственности, оформление прав на них;

замена практики передачи имущества, специально приобретенного за счет бюджетных средств одного публично-правового образования, другому публично-правовому образованию путем предоставления субсидий на соответствующие цели, распределяемых по прозрачным критериям (за исключением случаев оборота имущества, передаваемого в целях обеспечения полномочий публично-правовых образований);

создание прозрачных процедур, определяющих вопросы аренды государственного (муниципального) имущества;

проведение анализа перечня изъятых из оборота и ограниченных в обороте земель, оценка их эффективности с целью дальнейшей оптимизации земельного фонда;

оптимизация сети государственных (муниципальных) унитарных предприятий;

совершенствование приватизационных процедур;

совершенствование системы показателей оценки эффективности использования государственного (муниципального) имущества;

формирование экономически обоснованной дивидендной политики.

VIII. Повышение эффективности предоставления государственных (муниципальных) услуг

Существующая в Российской Федерации сеть государственных (муниципальных) учреждений была сформирована в иных социально-экономических условиях и до сих пор функционирует в отрыве от современных подходов к развитию государственного управления и принципов оптимальности и достаточности оказания государственных услуг. Перевод бюджетных учреждений в автономные учреждения произошел в массовом порядке только в нескольких субъектах Российской Федерации и практически не реализован на федеральном уровне. Расходы на содержание подведомственной бюджетной сети планируются, как правило, исходя не из объемов оказываемых ими услуг, а необходимости содержания существующих мощностей. Планирование бюджетных

ассигнований осуществляется по большей части методом индексации существующих расходов, сохраняя их структуру в неизменном виде. В результате на первое место должен быть поставлен вопрос повышения качества государственных (муниципальных) услуг и только потом оптимизация бюджетных расходов на их обеспечение.

Целями данного направления Программы являются:

повышение доступности и качества государственных (муниципальных) услуг в сфере образования, здравоохранения, культуры, социального обеспечения и других социально значимых сферах;

привлечение и удержание в бюджетной сфере высокопрофессиональных кадров;

создание условий для оптимизации бюджетной сети;

развитие материально-технической базы государственных (муниципальных) учреждений, в том числе за счет более активного привлечения средств из внебюджетных источников;

снижение неустановленных видов оплаты услуг государственных (муниципальных) учреждений;

внедрение в деятельность государственных (муниципальных) учреждений элементов конкурентных отношений.

Для достижения указанных целей необходимо решить 3 взаимосвязанные задачи:

совершенствование правового статуса государственных (муниципальных) учреждений;

внедрение новых форм оказания и финансового обеспечения государственных (муниципальных) услуг;

повышение открытости деятельности учреждений, оказывающих государственные (муниципальные) услуги, для потребителей этих услуг.

Мероприятия по совершенствованию правового положения государственных (муниципальных) учреждений будут проводиться путем реализации Федерального закона "О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием правового положения государственных (муниципальных) учреждений". Они направлены на повышение эффективности предоставления государственных (муниципальных) услуг в условиях сохранения (либо снижения темпов роста) расходов бюджетов на их оказание. Должны быть созданы условия и стимулы для сокращения внутренних издержек учреждений и привлечения (легализации) ими внебюджетных источников финансового обеспечения, повышения

эффективности и открытости их деятельности, а также возможности и стимулы для органов исполнительной власти по оптимизации подведомственной сети.

Предполагается изменить механизмы финансового обеспечения бюджетных учреждений (с расширенным объемом прав), оказывающих государственные (муниципальные) услуги:

перевести их с 1 июля 2012 г. со сметного финансового обеспечения на предоставление субсидии на выполнение государственного задания;

предоставить право бюджетным учреждениям (с расширенным объемом прав) зачислять доходы от приносящей деятельности в самостоятельное распоряжение этих учреждений;

исключить субсидиарную ответственность государства (муниципального образования) по обязательствам бюджетных учреждений (с расширенным объемом прав);

расширить права бюджетных учреждений по распоряжению любым закрепленным за ними движимым имуществом, за исключением особо ценного движимого имущества, перечень которого устанавливает орган государственной власти или орган местного самоуправления, выполняющий функции учредителя соответствующего учреждения.

Создание нового типа государственных (муниципальных) учреждений - казенного учреждения, статус которых, по сути, совпадает с ранее закрепленным в законодательстве Российской Федерации статусом бюджетного учреждения, будет сопровождаться дополнительным ограничением в виде зачисления всех доходов, полученных от приносящей доход деятельности, в соответствующий бюджет. При этом процедура перевода бюджетных учреждений в казенные учреждения должна будет обеспечить минимизацию организационных мероприятий, связанных с изменением статуса казенных учреждений, и сведение их только к внесению изменений в устав (типовой устав) учреждения или положение о нем.

На первое полугодие 2011 г. будет установлен переходный период, который позволит как бюджетным учреждениям (с расширенным объемом прав), так и казенным учреждениям получать финансовое обеспечение в прежнем порядке (в частности, действуют ранее принятые нормативные правовые акты, лицевые счета учреждений не переоткрываются, а внебюджетные доходы казенных учреждений не зачисляются в бюджет).

При этом первоначальные нормативы затрат на оказание услуг федеральным бюджетным учреждениям и нормативы затрат на содержание

закрепленного за ним имущества должен определять федеральный орган государственной власти - главный распорядитель средств федерального бюджета в отношении каждого из бюджетных учреждений исходя из размера бюджетных ассигнований, предоставленных данному федеральному учреждению по смете в 2010 году.

Кроме того, будут предприняты следующие меры, направленные на создание для федеральных органов государственной власти условий и стимулов по оптимизации сети подведомственных учреждений:

упрощение процедуры реорганизации (в форме слияния и присоединения) и ликвидации учреждений с передачей соответствующих полномочий от Правительства Российской Федерации федеральным органам исполнительной власти;

установление правила сохранения объемов бюджетных ассигнований федеральным органам государственной власти - главным распорядителям бюджетных средств при реорганизации (слиянии, присоединении) или ликвидации ими подведомственных учреждений (при условии сохранения объема и качества предоставляемых ими услуг).

Перевод бюджетных учреждений на предоставление субсидий на оказание государственных (муниципальных) услуг потребует совершенствования практики формирования государственных (муниципальных) заданий для государственных (муниципальных) учреждений и их финансового обеспечения.

Государственные (муниципальные) задания для бюджетного учреждения в соответствии с предусмотренными его учредительными документами основными видами деятельности будет устанавливать орган, осуществляющий функции и полномочия учредителя.

Для обеспечения реализации полномочий бюджетных учреждений в 2010 году необходимо реализовать заложенный в Бюджетном кодексе Российской Федерации принцип использования проектов государственных (муниципальных) заданий на оказание государственных (муниципальных) услуг при планировании бюджетных проектировок на 2011 - 2013 годы.

В этих целях федеральным органам исполнительной власти, разрабатывающим проекты государственных заданий на оказание государственных услуг федеральными государственными учреждениями, необходимо в рамках подготовки проекта бюджета разрабатывать и представлять в Министерство финансов Российской Федерации сводные показатели государственных заданий.

IX. Развитие системы государственного (муниципального) финансового контроля

Переход к программному бюджету и внедрение новых форм финансового обеспечения государственных (муниципальных) услуг требуют комплексного реформирования системы государственного (муниципального) финансового контроля, основанной на конституционных принципах разграничения предметов ведения и полномочий органов государственной власти и органов местного самоуправления.

В этих целях необходимо:

организовать действенный контроль (аудит) за эффективностью использования бюджетных ассигнований, определив критерии эффективности и результативности их использования;

уточнить полномочия органов государственной власти (государственных органов) и органов местного самоуправления (муниципальных органов) по осуществлению финансового контроля;

ввести понятия внешнего и внутреннего государственного (муниципального) финансового контроля, определив на законодательном уровне их формы, методы и объекты;

привести систему государственного (муниципального) финансового контроля в соответствие с принципами и стандартами, установленными Международной организацией высших органов финансового контроля (ИНТОСАИ) и Европейской организацией высших органов финансового контроля (ЕВРОСАИ);

установить меры ответственности за каждое нарушение бюджетного законодательства Российской Федерации;

исключить возможность необоснованных проверок хозяйствующих субъектов.

Государственный (муниципальный) финансовый контроль предлагается определить как деятельность уполномоченных органов государственной власти (государственных органов) и органов местного самоуправления (муниципальных органов), направленную на контроль:

соблюдения бюджетного законодательства Российской Федерации и иных нормативных правовых актов, регулирующих бюджетные правоотношения;

достоверности, полноты и соответствия нормативным требованиям бюджетной отчетности;

экономности, результативности и эффективности использования средств бюджетов бюджетной системы Российской Федерации.

При этом под внешним государственным (муниципальным) финансовым контролем предлагается понимать финансовый контроль, осуществляемый законодательными (представительными) органами и созданными ими органами государственного (муниципального) финансового контроля, под внутренним государственным (муниципальным) финансовым контролем - финансовый контроль, осуществляемый исполнительными органами государственной власти (местными администрациями).

Правовое регулирование в сфере государственного (муниципального) финансового контроля должно ориентироваться на осуществление контроля за участниками бюджетного процесса, прежде всего органами власти в рамках бюджетного законодательства.

В свою очередь, бюджетное законодательство должно исходить из обязательности для участников бюджетного процесса в отношениях, не основанных на административном или ином властном подчинении, включения в разрабатываемые ими проекты договоров с контрагентами о предоставлении средств из бюджета (за исключением государственных (муниципальных) контрактов о поставках товаров, выполнении работ, оказании услуг) условий об их согласии на проведение проверок по соблюдению целей и условий предоставления целевых средств из бюджета. Проведение подобных проверок участниками бюджетного процесса должно рассматриваться не как их право, а как обязанность, вытекающая из бюджетного законодательства Российской Федерации по конкретным видам расходов, порядок осуществления которых является предметом государственного (муниципального) финансового контроля.

Внедрение этого подхода означает перемещение основной ответственности за соблюдение положений бюджетного законодательства Российской Федерации как части административного права и, соответственно, ответственности за соблюдение условий предоставления целевых средств из бюджета (бюджетных кредитов, гарантий, субсидий) с юридических лиц, не являющихся участниками бюджетного процесса, на органы государственной власти, на которые возложены функции по установлению порядка предоставления указанных средств, и на получателей бюджетных средств, заключающих гражданско-правовые договоры от имени соответствующих публично-правовых образований.

Реформирование государственного (муниципального) финансового контроля требует более четкого разграничения полномочий органов финансового контроля по горизонтали (т.е. между органами государственного (муниципального) финансового контроля публично-правового образования) и по вертикали (т.е. между органами государственного (муниципального) финансового контроля разных публично-правовых образований), в том числе в части контроля за соблюдением субъектами Российской Федерации (муниципальными образованиями) целей и условий получения межбюджетных трансфертов.

Полномочия Счетной палаты Российской Федерации и контрольно-счетных органов, созданных законодательными (представительными) органами государственной власти и органами местного самоуправления, по осуществлению внешнего государственного (муниципального) финансового контроля (аудита) определяются соответственно Федеральным законом "О Счетной палате Российской Федерации", законами субъектов Российской Федерации и муниципальными правовыми актами представительных органов муниципальных образований о контрольно-счетных органах.

Федеральное казначейство (финансовые органы субъектов Российской Федерации и муниципальных образований) в соответствии с Бюджетным кодексом Российской Федерации должны обладать полномочиями по осуществлению внутреннего государственного (муниципального) финансового контроля, в том числе при осуществлении санкционирования операций и использовании других методов предварительного бюджетного контроля применительно к главным администраторам (администраторам, распорядителям, получателям) средств соответствующих бюджетов.

Федеральная служба финансово-бюджетного надзора и органы финансового контроля, являющиеся исполнительными органами государственной власти субъектов Российской Федерации (органами местной администрации), в соответствии с Бюджетным кодексом Российской Федерации должны обладать полномочиями по осуществлению внутреннего государственного (муниципального) финансового контроля, в том числе по выявлению и пресечению предоставления неполной или недостоверной отчетности о непосредственных результатах использования бюджетных ассигнований в рамках подпрограмм государственных программ и при выполнении государственных заданий, путем проведения ревизий, проверок и

использования других методов последующего бюджетного контроля применительно к органам исполнительной власти, являющимся главными администраторами (администраторами, распорядителями, получателями) средств соответствующих бюджетов, а также в установленных законодательством Российской Федерации случаях и порядке - к государственным органам, являющимся главными администраторами (администраторами, распорядителями, получателями) средств соответствующих бюджетов, органам исполнительной власти субъектов Российской Федерации (местным администрациям) в части соблюдения ими условий получения межбюджетных трансфертов и иным объектам контроля.

Главные администраторы бюджетных средств в соответствии с Бюджетным кодексом Российской Федерации должны осуществлять внутренний контроль (в том числе с правом создания структурных подразделений), направленный на соблюдение внутренних стандартов и процедур организации своей деятельности, включая составление и исполнение бюджета, ведение бюджетного учета, составление бюджетной отчетности, соблюдение административных регламентов, а также подготовку и организацию осуществления мер, направленных на повышение результативности (эффективности и экономности) использования бюджетных средств.

При этом необходимо принять меры по повышению качества и надежности внутреннего контроля, осуществляемого главными администраторами бюджетных средств, результаты которого должны быть доступны как органам государственного (муниципального) финансового контроля, так и органам исполнительной власти и местным администрациям. Кроме того, следует организовать координацию развития и методологического обеспечения систем внутреннего контроля.

В целях обеспечения действенности, эффективности и результативности государственного (муниципального) финансового контроля необходимо усовершенствовать систему правового регулирования ответственности за нарушение бюджетного законодательства Российской Федерации, в частности:

установить закрытый перечень мер принуждения, применяемых к нарушителям бюджетного законодательства, как совокупность мер бюджетно-правового принуждения и мер административно-правового принуждения;

увязать определенные факты нарушения бюджетного законодательства с конкретными бюджетно-правовыми мерами принуждения и установить отсылку к применению административно-правовых мер принуждения;

установить административные наказания за нарушения бюджетного законодательства.

Реализация предлагаемой концепции государственного (муниципального) финансового контроля предполагает внесение изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации и Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях. При этом внесение изменений в Федеральный закон "О Счетной палате Российской Федерации" не потребуется.

Х. Формирование комплексной федеральной контрактной системы в Российской Федерации

В настоящее время в Российской Федерации отсутствует полноценное правовое регулирование имущественных отношений с участием публично-правовых образований, не основанных на административном или ином властном подчинении одной стороны другой (контрактных отношений). Для его создания необходимо формирование в Российской Федерации комплексной контрактной системы.

Первоочередными задачами на 2010 - 2011 годы являются обеспечение регламентации и структурирования всех стадий процесса государственных (муниципальных) закупок, а именно - планирования закупок, размещения заказов и исполнения контрактов, а также обеспечение интеграции информационных ресурсов, связанных с размещением заказов и исполнением контрактов.

Это будет достигнуто путем последовательной системной модернизации сферы обеспечения нужд публично-правовых образований как за счет развития уже существующих стадий закупочного цикла, так и за счет создания недостающих элементов управления "контрактуемыми" расходами и их общей увязки.

В рамках прогноза социально-экономического развития будет выработываться прогноз государственных (муниципальных) закупок, необходимых для реализации государственных (муниципальных) функций и задач.

В результате формирования комплексной федеральной контрактной системы будут созданы такие инструменты, как стандартные спецификации, типовые контракты на стандартные (отдельные) товары, работы и услуги (НИОКР, бюджетные инвестиции, информационные технологии, энергосбережение и т.п.), автоматизированные средства проведения заказчиками мониторинга исполнения контрактов, позволяющие заказчикам более эффективно обеспечивать решение стоящих перед ними задач.

Одним из инструментов, объединяющим элементы контрактной системы, будет являться официальный сайт Российской Федерации в сети Интернет для размещения информации о заказах на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для федеральных нужд, нужд субъектов Российской Федерации и муниципальных нужд. За счет функционирования такого сайта будет обеспечена возможность проведения мониторинга заключения, изменения и исполнения контрактов и анализа стоимостной информации. Заказчикам будет предоставлена возможность доступа к методической и правовой информации по вопросам, связанным с планированием закупок, размещением заказов и исполнением контрактов, путем выделения в рамках официального сайта информационно-справочного блока.

В целях формирования нормативного правового регулирования стадии планирования закупок для государственных (муниципальных) нужд предлагается установить порядок:

- определения объема и структуры государственных (муниципальных) нужд, в том числе в натуральном выражении, исходя из расчетно-нормативных затрат на оказание государственных (муниципальных) услуг и выполнения функций;

- установления по наиболее крупным объектам государственных (муниципальных) закупок перечня товаров, работ и услуг, необходимых для обеспечения федеральных государственных (муниципальных) нужд в очередном финансовом году и плановом периоде;

- определения начальных цен продукции для разных ее типов;

- проведения мониторинга цен, предметов закупки, производителей и поставщиков товаров, работ и услуг.

При планировании государственных закупок необходимо принимать во внимание также стоимость последующей эксплуатации продукции, обладающей длительным жизненным циклом.

Нормативные правовые акты, регулирующие стадию размещения государственного (муниципального) заказа, должны содержать положения о:

необходимости утверждения плана-графика закупок и графика заключения контрактов;

порядке составления требований к предмету закупки;

требованиях к обеспечению контрактов, в том числе в части разработки и утверждения типовых форм банковских гарантий и договоров поручительства;

порядке определения начальной цены государственного (муниципального) контракта;

необходимости проведения мониторинга цен на товары, работы и услуги по заключенным государственным (муниципальным) контрактам.

Изменения в нормативном правовом регулировании стадии исполнения государственных (муниципальных) контрактов необходимо направить на:

регламентацию организации контроля со стороны заказчика за исполнением контракта, издание рекомендаций по приемке продукции в ходе исполнения государственного контракта;

регламентацию участия (наряду с представителями заказчика) специального представителя уполномоченного государственного органа для реализации возложенной на него обязанности по защите прав, свобод и законных интересов других лиц или интересов Российской Федерации по отдельным категориям судебных споров, возникающих вследствие неисполнения государственных контрактов;

установление требований о предоставлении открытой информации об исполнении государственных контрактов и плана-графика государственных закупок (в том числе путем создания общероссийского реестра государственных (муниципальных) контрактов, включающего в том числе информацию об исполнении контрактов);

установление обязанности заказчика применять санкции за неисполнение или ненадлежащее исполнение обязательств по контракту;

регламентацию действий заказчика в случае уменьшения лимитов бюджетных обязательств.

Следует рассмотреть возможность создания в бюджетном процессе Российской Федерации гибких инструментов, направленных на исполнение государственных (муниципальных) контрактов с возможностью:

использования заказчиком средств от реализации финансового обеспечения при неисполнении либо ненадлежащем исполнении контракта поставщиком;

уменьшения заказчиком объема оплаты по контракту на сумму штрафных санкций, предъявленных к поставщику.

Дальнейшее развитие контрактных отношений будет направлено также на формирование системы продаж, аренды и другого использования движимого и недвижимого имущества публично-правовых образований.

Кроме того, в перспективе на контрактную основу будет переведено размещение государственных (муниципальных) заданий (заказов) на оказание социально значимых услуг.

В целом развитие контрактных отношений с участием публично-правовых образований должно быть направлено на создание прозрачной справедливой среды для всех сторон контракта, обеспечивающей сбалансированность интересов. Кроме того, комплексная федеральная контрактная система позволит повышать качество и снижать издержки при реализации государственных услуг, исполнении функций и задач публично-правовых образований и бюджетных учреждений.

XI. Реформирование системы бюджетных платежей

В настоящее время все средства бюджетов бюджетной системы Российской Федерации сконцентрированы на единых счетах бюджетов, открытых Федеральному казначейству в Центральном банке Российской Федерации, что повысило прозрачность и устойчивость финансовой системы в целом.

Вместе с тем положение, при котором количество счетов Федерального казначейства, открытых в учреждениях Центрального банка Российской Федерации, соответствует количеству публично-правовых образований, приводит к наличию значительного количества отдельно открытых каждому публично-правовому образованию счетов по учету средств бюджетов бюджетной системы Российской Федерации (более 24 тыс.). Кроме того, через многочисленные банковские счета осуществляется исполнение бюджетов государственных внебюджетных фондов, ведется учет операций медицинских бюджетных учреждений, органов социальной защиты, операций со средствами, поступающими во временное распоряжение бюджетных учреждений, операций со средствами, полученными от приносящей доход деятельности, а также операций по обеспечению наличными денежными средствами бюджетных учреждений.

В условиях проводимых Центральным банком Российской Федерации мероприятий по оптимизации своей расчетной сети, а также по развитию платежной системы в направлении централизации осуществления расчетных операций становится актуальным вопрос об изменении принципов взаимоотношений платежных систем Центрального банка Российской Федерации и Федерального казначейства при выполнении функции по кассовому обслуживанию бюджетов публично-правовых образований.

Опыт ряда зарубежных стран показывает, что орган кассового обслуживания исполнения бюджетов (казначейство) может являться единственным, кроме кредитных организаций, участником платежной системы центрального банка, обеспечивающим расчеты публично-правовых образований с использованием одного банковского счета, открытого этому органу в платежной системе Центрального банка Российской Федерации, с предоставлением доступа клиентам ко всем расчетным услугам через систему соответствующих балансовых счетов.

Изменение механизмов в организации кассового устройства исполнения бюджетов позволит сосредоточить счета всех бюджетов бюджетной системы Российской Федерации, участников бюджетного процесса, бюджетных учреждений и иных клиентов (в случаях, предусмотренных законодательством Российской Федерации) только в Федеральном казначействе с открытием ему в Центральном банке Российской Федерации одного счета. При этом потребуются принять согласованные с Центральным банком Российской Федерации меры, обеспечивающие реформирование технологий Федерального казначейства с целью их унификации с банковскими расчетными технологиями, но при их большей оперативности и прозрачности.

Реализация такого подхода:

позволит обеспечить ускорение распределения поступлений в бюджетную систему Российской Федерации между бюджетами бюджетной системы Российской Федерации;

приведет к упрощению и унификации документооборота;

создаст возможность осуществления платежей в бюджетную систему Российской Федерации и из бюджетной системы Российской Федерации путем применения современных банковских и иных платежных технологий;

позволит оперативно обеспечить администраторов доходов бюджетов бюджетной системы Российской Федерации

персонифицированной информацией о платежах каждого плательщика налогов, сборов и иных обязательных платежей.

В рамках реализации указанных мероприятий в 2010 - 2012 годах целесообразно подготовить соответствующую нормативную правовую базу, в том числе законодательную, для обеспечения реформирования системы бюджетных платежей до 2017 года включительно.

ХII. Развитие информационной системы управления государственными финансами

В настоящее время сформированы основы современной системы управления государственными (муниципальными) финансами на базе информационно-технологической инфраструктуры Федерального казначейства, обеспечивающей полный охват денежных операций сектора государственного управления (кроме операций государственных внебюджетных фондов).

Однако современное развитие отношений в сфере общественных финансов предъявляет новые требования к составу и качеству информации о финансовой деятельности публично-правовых образований, а также к открытости информации о результатах их деятельности. Например, в Федеральном законе "О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием правового положения государственных (муниципальных) учреждений" предусмотрено создание официального сайта в сети Интернет для размещения информации о деятельности всех государственных (муниципальных) учреждений и об использовании закрепленного за ними имущества.

В целях удовлетворения указанных требований, а также повышения качества управления государственными (муниципальными) финансами необходимо развивать единую интегрированную информационную систему управления общественными финансами (электронный бюджет), которая:

обеспечит прозрачность и подотчетность деятельности органов государственной власти и органов местного самоуправления, создание механизмов общественного контроля за эффективностью и результативностью деятельности публично-правовых образований путем публикации в открытом доступе информации о плановых и фактических результатах деятельности организаций сектора государственного

управления, информации о стоимости предоставленных государственных (муниципальных) услуг, в том числе информации в разрезе государственных программ, услуг, объектов финансирования в натуральном и стоимостном выражении;

повысит доступность информации о финансовой деятельности и финансовом состоянии каждого публично-правового образования, об их активах и обязательствах;

создаст инструменты для взаимоувязки стратегического и бюджетного планирования, проведения мониторинга достижения конечных результатов государственной программы и непосредственных результатов, характеризующих объемы и качество оказания государственных услуг;

обеспечит интеграцию процессов составления, исполнения бюджетов, бюджетного учета и подготовки финансовой и иной регламентированной отчетности публично-правовых образований;

усилит взаимосвязь бюджетного процесса и процедур планирования закупок товаров, работ и услуг для нужд публично-правовых образований, размещения заказов на их поставку и исполнения государственных (муниципальных) контрактов, заключаемых по итогам размещения заказов;

позволит осуществить централизацию и обеспечить единство учета объектов государственной (муниципальной) собственности.

В рамках развития системы электронного бюджета, в частности, потребуется создание информационных ресурсов и общероссийских реестров, содержащих информацию об организациях государственного сектора, государственных (муниципальных) служащих, государственных (муниципальных) заданиях, оказываемых услугах и деятельности государственных (муниципальных) учреждений, имуществе и обязательствах публично-правовых образований.

Кроме того, необходимо продолжить модернизацию уже имеющихся информационных баз (реестр расходных обязательств, сводная бюджетная роспись, реестр государственных контрактов и т.д.), создав технологии их взаимоувязки между собой, а также интеграции существующих и создаваемых информационных ресурсов в системе электронного бюджета.

Для решения поставленных задач необходимо рассмотреть вопрос о реализации следующих мероприятий:

разработка нормативных правовых актов и методических материалов для обеспечения формирования и централизованного ведения

общероссийских реестров и информационных ресурсов, организации эффективного информационного межведомственного взаимодействия;

обеспечение проектирования системы электронного бюджета как комплекса взаимосвязанных компонентов, обеспечивающих функционирование системы;

создание единого портала государственных (муниципальных) финансов (портал электронного бюджета) для обеспечения публичного доступа к информации о финансовой деятельности публично-правовых образований, формируемой на основании сведений системы электронного бюджета;

обеспечение развития функциональности автоматизированной системы Федерального казначейства, в том числе для ведения плановых показателей в разрезе бюджетных услуг, мониторинга результативности и эффективности бюджетных расходов, управления основными средствами и обязательствами сектора государственного управления, ведения бюджетного, управленческого и кадрового учета организаций сектора государственного управления, а также для предоставления соответствующих услуг организациям сектора государственного управления с использованием средств удаленного взаимодействия.

Внедрение системы электронного бюджета позволит перейти на качественно новый уровень управления государственными финансами и создать инструментарий для принятия обоснованных управленческих решений с целью повышения эффективности и результативности бюджетных расходов.

ХIII. Организация реализации Программы

Управление реализацией Программы планируется организовать по проектному принципу.

Руководство реализацией Программы, а также координацию и контроль за ее реализацией предлагается возложить на рабочую группу при Правительственной комиссии по проведению административной реформы, созданную для разработки Программы.

Организация выполнения мероприятий Программы будет осуществляться в рамках ежегодно утверждаемого плана.

В план на 2010 год предлагается включить основные мероприятия, которые необходимо выполнить, для того чтобы учесть результаты

Программы при формировании бюджетных проектировок на 2011 - 2013 годы.

В 2010 году предлагается реализовать мероприятия Программы по следующим направлениям:

принятие базовых законов (вносящих прежде всего системные поправки в Бюджетный кодекс Российской Федерации) для последующей разработки нормативных правовых актов и методических материалов;

формирование (начальный этап) государственных программ и аналитическое представление распределения бюджетных ассигнований по государственным программам при подготовке проекта федерального бюджета на 2011 год и на плановый период 2012 и 2013 годов;

разработка и утверждение отраслевых (ведомственных) планов повышения эффективности бюджетных расходов и качества финансового менеджмента.

Планы на 2011 и 2012 годы предлагается принимать соответственно в декабре 2010 года и в декабре 2011 года с учетом итогов предыдущих этапов реализации Программы.

Высшим органам исполнительной власти субъектов Российской Федерации рекомендуется разработать аналогичные региональные программы и организовать их реализацию.

В целях поддержки осуществления указанных программ необходимо разработать соответствующие методические рекомендации (типовую программу и критерии оценки ее реализации), а также рассмотреть возможность создания финансовых стимулов для повышения качества и результативности таких программ путем предоставления субсидий на конкурсной основе.

Реализация Программы будет согласована с мероприятиями, предусмотренными Стратегией национальной безопасности Российской Федерации до 2020 года, утвержденной Указом Президента Российской Федерации от 12 мая 2009 г. № 537, и Концепцией долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года, утвержденной распоряжением Правительства Российской Федерации от 17 ноября 2008 г. № 1662-р.

УТВЕРЖДЕН

распоряжением Правительства
Российской Федерации
от 30 июня 2010 г. № 1101-р

П Л А Н

**мероприятий по реализации в 2010 году Программы Правительства Российской Федерации
по повышению эффективности бюджетных расходов на период до 2012 года**

	Вид документа (проект)	Срок исполнения	Ответственные исполнители
--	---------------------------	--------------------	------------------------------

Долгосрочная сбалансированность и устойчивость бюджетной системы Российской Федерации

1. Определение порядка принятия решений по введению новых (увеличению действующих) расходных обязательств, в том числе в части повышения ответственности за подготовку (экспертизу) финансово-экономических обоснований проектов нормативных правовых актов
 постановление
 Правительства
 Российской Федерации
 III квартал
 Минфин России,
 Минэкономразвития
 России

	Вид документа (проект)	Срок исполнения	Ответственные исполнители
2. Совершенствование организации и методологии кассового прогнозирования исполнения федерального бюджета с целью повышения ответственности главных распорядителей средств федерального бюджета за качество и соблюдение показателей кассового плана	ведомственный акт	III квартал	Минфин России, Минэкономразвития России
3. Внесение изменений в федеральные законы и нормативные правовые акты Правительства Российской Федерации в части регулирования индексации действующих расходных обязательств	федеральный закон, постановление Правительства Российской Федерации	III квартал	Минфин России, Минэкономразвития России, Минздравсоцразвития России
4. Внесение изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации в части использования нефтегазовых доходов и установления фискальных правил, сроков их введения, определение минимального размера условно утверждаемых расходов	федеральный закон	IV квартал	Минфин России, Минэкономразвития России

	Вид документа (проект)	Срок исполнения	Ответственные исполнители
5. Внесение изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации в части предоставления Федеральным казначейством бюджетных кредитов для поддержания ликвидности счетов бюджетов субъектов Российской Федерации и местных бюджетов	федеральный закон	IV квартал	Минфин России, Минрегион России
6. Внесение изменений в нормативные правовые акты Правительства Российской Федерации и акты Минфина России в части уточнения формы и порядка ведения реестра расходных обязательств с увязкой с реестром государственных контрактов и с введением правил корректировки (пересчета) объемов действующих расходных обязательств	постановление Правительства Российской Федерации, ведомственный акт	IV квартал	Минфин России, Минэкономразвития России

	Вид документа (проект)	Срок исполнения	Ответственные исполнители
7. Внесение изменений в Налоговый кодекс Российской Федерации в части определения порядка и оценки эффективности предоставления налоговых льгот, а также оптимизации льгот по региональным и местным налогам	федеральный закон	IV квартал	Минфин России, Минэкономразвития России, Минрегион России
8. Разработка и утверждение долгосрочной бюджетной стратегии Российской Федерации	акт Правительства Российской Федерации	в 3-месячный срок после утверждения прогноза социально- экономического развития Российской Федерации	Минфин России, Минэкономразвития России

	Вид документа (проект)	Срок исполнения	Ответственные исполнители
--	---------------------------	--------------------	------------------------------

Совершенствование разграничения полномочий и организация деятельности публично-правовых образований

- | | | | |
|---|---|---|--|
| 9. | Внесение изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации в части создания инструментов сбережения "конъюнктурных" доходов субъектов Российской Федерации, аналогичных имеющимся на федеральном уровне | федеральный закон
IV квартал | Минфин России,
Минрегион России |
| 10. | Внесение изменений в законодательные акты Российской Федерации, устанавливающие разграничение расходных обязательств | федеральный закон
IV квартал | Минфин России,
Минэкономразвития России,
Минрегион России,
федеральные органы исполнительной власти |
| Государственные программы как инструмент повышения эффективности бюджетных расходов | | | |
| 11. | Определение порядка разработки, реализации и оценки эффективности государственных программ Российской Федерации | нормативные правовые акты
II квартал | Минэкономразвития России,
Минфин России,
заинтересованные федеральные органы исполнительной власти |

	Вид документа (проект)	Срок исполнения	Ответственные исполнители
<p>12. Внесение изменений в порядок разработки и реализации федеральных целевых программ и межгосударственных целевых программ, в осуществлении которых участвует Российская Федерация, утвержденный постановлением Правительства Российской Федерации от 26 июня 1995 г. № 594 (при необходимости уточнения в соответствии с порядком разработки, реализации и оценки эффективности государственных программ Российской Федерации)</p>	<p>постановление Правительства Российской Федерации</p>	<p>в 2-месячный срок после утверждения порядка разработки, реализации и оценки эффективности государственных программ Российской Федерации</p>	<p>Минэкономразвития России, Минфин России, Минрегион России, заинтересованные федеральные органы исполнительной власти</p>

	Вид документа (проект)	Срок исполнения	Ответственные исполнители
<p>13. Определение порядка разработки, реализации и оценки эффективности подпрограмм государственных программ Российской Федерации, внесение изменений в Положение о разработке, утверждении и реализации ведомственных целевых программ, утвержденное постановлением Правительства Российской Федерации от 19 апреля 2005 г. № 239 (при необходимости уточнения в соответствии с порядком разработки, реализации и оценки эффективности государственных программ Российской Федерации)</p>	<p>постановление Правительства Российской Федерации</p>	<p>в 2-месячный срок после утверждения порядка разработки, реализации и оценки эффективности государственных программ Российской Федерации</p>	<p>Минэкономразвития России, Минфин России</p>
<p>14. Внесение изменений в постановление Правительства Российской Федерации от 22 мая 2004 г. № 249 "О мерах по повышению результативности бюджетных расходов"</p>	<p>постановление Правительства Российской Федерации</p>	<p>III квартал</p>	<p>Минэкономразвития России, Минфин России</p>

	Вид документа (проект)	Срок исполнения	Ответственные исполнители
<p>15. Утверждение государственных программ Российской Федерации (в соответствии с перечнем государственных программ Российской Федерации, определенным Правительством Российской Федерации, и аналитической программной структурой расходов федерального бюджета на 2011 год и на плановый период 2012 и 2013 годов)</p>	<p>акты Правительства Российской Федерации</p>	<p>IV квартал</p>	<p>федеральные органы исполнительной власти</p>
<p>Переход к программной структуре расходов бюджетов</p>			
<p>16. Внесение изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации в части создания правовой базы для перехода к формированию бюджетов на основе программно-целевого принципа</p>	<p>федеральный закон</p>	<p>III квартал</p>	<p>Минфин России, Минэкономразвития России</p>

	Вид документа (проект)	Срок исполнения	Ответственные исполнители
17. Разработка основных положений государственных программ Российской Федерации и подпрограмм государственных программ Российской Федерации	доклады в Правительство Российской Федерации	август	федеральные органы исполнительной власти - ответственные исполнители государственных программ Российской Федерации
18. Консолидация субсидий бюджетам субъектов Российской Федерации в рамках ключевых направлений государственной политики (государственных программ)	предложения к проекту федерального закона "О федеральном бюджете на 2011 год и на плановый период 2012 и 2013 годов"	сентябрь	Минрегион России, Минфин России, Минэкономразвития России, федеральные органы исполнительной власти
19. Аналитическое представление программной структуры расходов федерального бюджета на 2011 год и на плановый период 2012 и 2013 годов	приложение к пояснительной записке проекта федерального закона "О федеральном бюджете на 2011 год и на плановый период 2012 и 2013 годов"	сентябрь	Минфин России, Минэкономразвития России, заинтересованные федеральные органы исполнительной власти

	Вид документа (проект)	Срок исполнения	Ответственные исполнители
20.	Разработка проектов актов Правительства Российской Федерации и ведомственных актов, вытекающих из изменений, внесенных в Бюджетный кодекс Российской Федерации	акты Правительства Российской Федерации, ведомственные акты IV квартал (по отдельному графику)	Минфин России, Минэкономразвития России, заинтересованные федеральные органы исполнительной власти
21.	Внесение изменений в приказ Минфина России от 13 апреля 2009 г. № 34н "Об организации проведения мониторинга качества финансового менеджмента, осуществляемого главными администраторами средств федерального бюджета"	приказ Минфина России III квартал	Минфин России

	Вид документа (проект)	Срок исполнения	Ответственные исполнители
Повышение эффективности предоставления государственных (муниципальных) услуг			
22.	Разработка проектов актов Правительства Российской Федерации и ведомственных актов, вытекающих из положений Федерального закона "О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием правового положения государственных (муниципальных) учреждений"	II - IV кварталы (по отдельному графику)	Минфин России, заинтересованные федеральные органы исполнительной власти
23.	Утверждение расчетно-нормативных затрат на оказание государственных услуг (выполнение работ) и содержание имущества	IV квартал	федеральные органы исполнительной власти
24.	Утверждение и доведение до федеральных государственных учреждений государственных заданий и бюджетных ассигнований на их обеспечение в 2011 - 2013 годах	декабрь	федеральные органы исполнительной власти

	Вид документа (проект)	Срок исполнения	Ответственные исполнители
Развитие системы государственного (муниципального) финансового контроля			
25. Внесение изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации и Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях в части регулирования государственного (муниципального) контроля и механизмов ответственности за нарушения бюджетного законодательства	федеральный закон	IV квартал	Минфин России
26. Разработка проектов актов Правительства Российской Федерации и ведомственных актов, вытекающих из положений Бюджетного кодекса Российской Федерации и Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях в части регулирования государственного (муниципального) контроля и механизмов ответственности за нарушения бюджетного законодательства	акты Правительства Российской Федерации, ведомственные акты	IV квартал (по отдельному графику)	Минфин России, заинтересованные федеральные органы исполнительной власти

	Вид документа (проект)	Срок исполнения	Ответственные исполнители
27. Утверждение порядка осуществления внутреннего контроля в федеральных органах исполнительной власти	акт Правительства Российской Федерации	IV квартал	Минфин России
Формирование комплексной федеральной контрактной системы в Российской Федерации			
28. Разработка проектов актов Правительства Российской Федерации и ведомственных актов по вопросам планирования и исполнения государственного заказа	акты Правительства Российской Федерации, ведомственные акты	III - IV кварталы (по отдельному графику)	Минэкономразвития России, Минфин России, ФАС России, федеральные органы исполнительной власти
29. Создание типовых государственных контрактов	ведомственные акты	с III квартала (поэтапно по типам государственных контрактов)	Минэкономразвития России, ФАС России, федеральные органы исполнительной власти

	Вид документа (проект)	Срок исполнения	Ответственные исполнители
Развитие информационной системы управления государственными финансами			
30. Разработка концепции создания и развития информационной среды управления государственными финансами	доклад в Правительство Российской Федерации	IV квартал	Минфин России
Организация реализации Программы			
31. Утверждение методических рекомендаций по разработке и реализации отраслевых (ведомственных) планов повышения эффективности бюджетных расходов	совместный приказ	июль	Минфин России, Минэкономразвития России

	Вид документа (проект)	Срок исполнения	Ответственные исполнители
32. Представление отраслевых (ведомственных) планов повышения эффективности бюджетных расходов в рабочую группу по разработке программы Правительства Российской Федерации по оптимизации и повышению эффективности бюджетных расходов при Правительственной комиссии по проведению административной реформы	отраслевые (ведомственные) планы	октябрь	федеральные органы исполнительной власти
33. Утверждение отраслевых (ведомственных) планов повышения эффективности бюджетных расходов и качества финансового менеджмента	ведомственные акты	IV квартал	федеральные органы исполнительной власти
34. Утверждение методических рекомендаций по разработке и реализации региональных и муниципальных программ повышения эффективности бюджетных расходов	совместный приказ	III квартал	Минфин России, Минэкономразвития России

	Вид документа (проект)	Срок исполнения	Ответственные исполнители
35. Определение критериев и порядка отбора субъектов Российской Федерации и муниципальных образований для получения субсидий на реализацию региональных и муниципальных программ повышения эффективности бюджетных расходов	акт Правительства Российской Федерации, ведомственные акты	III квартал	Минфин России, Минэкономразвития России
36. Утверждение плана реализации мероприятий Программы в 2011 году	акт Правительства Российской Федерации	декабрь	Минфин России, Минэкономразвития России, заинтересованные федеральные органы исполнительной власти