

**ПРОГРАММА  
ПОВЫШЕНИЯ ЭФФЕКТИВНОСТИ  
БЮДЖЕТНЫХ РАСХОДОВ НА ПЕРИОД ДО 2012 ГОДА  
(основные положения)**

**Содержание**

<a href="#">1. Необходимость разработки и реализации Программы</a> .....	2
<a href="#">2. Цели и задачи Программы</a> .....	4
<a href="#">3. Долгосрочная сбалансированность и устойчивость бюджетной системы Российской Федерации</a> .....	5
<a href="#">4. Разграничение полномочий и организация деятельности публично-правовых образований</a> .....	10
<a href="#">5. Долгосрочные целевые программы как основной инструмент повышения эффективности бюджетных расходов</a> .....	13
<a href="#">6. Переход к программной структуре расходов бюджетов</a> .....	17
<a href="#">7. Оптимизация функций государственного (муниципального) управления и повышение эффективности их обеспечения</a> .....	21
<a href="#">8. Повышение эффективности предоставления государственных (муниципальных) услуг</a> .....	23
<a href="#">9. Развитие системы государственного (муниципального) финансового контроля</a> .....	26
<a href="#">10. Совершенствование контрактной системы Российской Федерации</a> .....	30
<a href="#">11. Повышение эффективности бюджетных расходов по направлениям государственной политики (сферам деятельности, отраслям экономики и социальной сферы)</a> .....	32
<a href="#">12. Создание информационной системы управления государственными финансами</a> .....	37
<a href="#">13. Организация реализации Программы</a> .....	39

Программа повышения эффективности бюджетных расходов (далее – Программа) разработана в соответствии с Посланием Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации от 12 ноября 2009 года и Бюджетным посланием Президента Российской Федерации Федеральному Собранию от 20 мая 2009 года «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 года №1662-р, и Основными направлениями деятельности Правительства Российской Федерации на период до 2012 года, утвержденными распоряжением Правительства Российской Федерации от 17 ноября 2008 года № 1663-р.

## 1. Необходимость разработки и реализации Программы

В 2000-х годах Правительством Российской Федерации были утверждены и в целом успешно реализованы *среднесрочные программы бюджетных реформ* (Программа развития системы Федерального казначейства в 2000-2010 годах, Программа развития бюджетного федерализма в Российской Федерации на период до 2005 года, Принципы реструктуризации бюджетного сектора в Российской Федерации, Концепция реформирования бюджетного процесса в Российской Федерации в 2004-2006 гг., Концепция повышения эффективности межбюджетных отношений и управления государственными финансами в 2006-2008 годах).

Результатом данных реформ стало формирование в Российской Федерации *основ современной системы управления общественными (государственными и муниципальными) финансами*, в том числе:

создание целостной системы регулирования бюджетных правоотношений, установление единых принципов бюджетной системы и четкое определение статуса и полномочий участников бюджетного процесса;

создание и развитие системы Федерального казначейства, обеспечивающей эффективный учет и исполнение действующих обязательств, управление единым счетом бюджета, формирование достоверной и прозрачной бюджетной отчетности;

установление и апробация механизма сбережения нефтегазовых доходов и ограничений дефицита федерального бюджета;

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

ликвидация «необеспеченных федеральных мандатов», упорядочение и монетизация основных социальных обязательств;

введение формализованных методик распределения основных межбюджетных трансфертов;

организация бюджетного процесса исходя из принципа безусловного исполнения действующих и вновь принимаемых расходных обязательств;

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

начало практического внедрения инструментов бюджетирования, ориентированного на результаты (проекты Основных направлений деятельности Правительства Российской Федерации, доклады о результатах и основных направлениях деятельности, ведомственные целевые программы, обоснования бюджетных ассигнований, государственные и муниципальные задания);

создание законодательной базы для развития новых форм оказания государственных (муниципальных) услуг и реструктуризации бюджетной сети;

установление правил и процедур размещения заказов на поставку товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд;

создание 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 полностью практически применить ряда законодательно введенных принципов и механизмов и урегулировать многие правовые и методические вопросы.

Как следствие, в сфере управления общественными финансами сохраняется ряд ***системных недостатков и нерешенных проблем***.

Отсутствуют действенные методики оценки эффективности деятельности органов государственной власти и местного самоуправления, в том числе – использования ими финансовых ресурсов; отсутствует оценка всего набора инструментов (бюджетных, налоговых, тарифных, таможенных, нормативного регулирования), применяемых для достижения поставленных целей; структура и динамика расходов слабо увязаны с целями государственной политики и регулятивными инструментами их достижения; продолжает применяться раздельное планирование программных и «непрограммных», капитальных и текущих расходов; сохраняются условия и стимулы для неоправданного увеличения бюджетных расходов, не созданы условия для мотивации органов государственной власти и местного самоуправления власти для повышения эффективности бюджетных расходов и своей деятельности в целом.

Сохраняются отдельные «необеспеченные» федеральные мандаты и неформализованные каналы предоставления межбюджетных трансфертов, доходная база региональных и местных бюджетов остается нестабильной при низкой заинтересованности регионов и муниципалитетов в ее наращивании.

Во многом формальным и не 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.

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 к сокращению и замедлению темпов роста бюджетных доходов, повышение требований к эффективности деятельности органов государственной власти и местного самоуправления, увеличивает актуальность разработки и реализации системы мер по **модернизации управления общественными финансами Российской Федерации**.

## 2. Цели и задачи Программы

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

**Базовым условием** достижения цели Программы является обеспечение долгосрочной сбалансированности и устойчивости бюджетной системы Российской Федерации.

Для достижения цели Программы необходимо решение следующих **основных задач**:

четко определить сферы и механизмы обеспечения ответственности публично-правовых образований и органов государственной власти и местного самоуправления внутри публично-правового образования;

обеспечить более тесную увязку стратегического и бюджетного планирования, определить плановые результаты бюджетных расходов и обеспечить мониторинг их достижения с точки зрения целеполагания бюджетных расходов;

оптимизировать объемы и порядок предоставления государственных услуг, а также выполнения государственных функций;

повысить качество управления в общественном секторе, в том числе путем адаптации инструментов корпоративного менеджмента;

создать механизмы стимулирования участников бюджетного процесса для повышения эффективности бюджетных расходов и проведения структурных реформ;

усилить прозрачность и подотчетность деятельности органов государственной власти и органов местного самоуправления, в том числе за счет внедрения требований к публичности показателей их деятельности.

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

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

- 2) восстановление трехлетнего бюджета;
- 3) переход к программному бюджету;
- 4) развитие новых форм оказания государственных (муниципальных) услуг;
- 5) реформирование государственного (муниципального) финансового контроля;
- 6) совершенствование механизмов государственных (муниципальных) закупок;
- 7) повышение эффективности бюджетных расходов по направлениям государственной политики (отраслям экономики и социальной сферы);
- 8) создание информационной среды и технологий для реализации управленческих решений и повышения действенности общественного контроля за деятельностью органов государственной власти и местного самоуправления.

### **3. Долгосрочная сбалансированность и устойчивость бюджетной системы Российской Федерации**

Обеспечение долгосрочной сбалансированности и устойчивости бюджетной системы является необходимым условием достижения цели и решения задач Программы.

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

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

ведет к созданию рабочих мест, требующих высокой квалификации кадров;

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 чревато восстановлением «необеспеченных мандатов» (нормативных правовых актов и решений, порождающих расходные обязательства, превышающие финансовые

возможности публично-правового образования) и, как следствие, размыванием правовой и финансовой ответственности публично-правовых образований, дискредитацией формируемых и поддерживаемых ими 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 принципов бюджетной политики пересмотр заявленных целей государственной политики, нормативных правовых актов, в том числе – устанавливающих социальные обязательства и гарантии бюджетных параметров, секвестр бюджетных ассигнований вплоть до отказа от исполнения действующих расходных обязательств, отмены или переноса сроков реализации запланированных мероприятий (в том числе 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 целом и в сфере бюджетной политики в том числе, необходимо установление и соблюдение четко сформулированных **принципов ответственной бюджетной политики**, к которым, в частности, относятся:

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

формирование бюджетов с учетом долгосрочного прогноза основных параметров бюджетной системы;

ограничение бюджетного дефицита, государственного долга и установление правил использования для финансового обеспечения «длящихся» расходных обязательств нестабильных (зависящих от внешних условий) доходов;

стабильность, предсказуемость и нейтральность налоговой политики;

недопустимость увязки объемов расходов бюджетов с определенными доходными источниками;

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

планирование бюджетных ассигнований исходя из безусловного исполнения действующих расходных обязательств;

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

принятие новых расходных обязательств с учетом сроков их реализации и принципов реализации (разовых или «условно-постоянных»);

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, 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 этих принципов на федеральном уровне планируется реализовать следующие **основные меры**:

1) формирование долгосрочного (на срок не менее 12-15 лет) экономического и бюджетного прогноза (бюджетной стратегии);

2) использование для целей бюджетного планирования консервативного, исходя из формализованных критериев, макроэкономического прогноза с одновременным расширением вариантов прогноза для информирования бизнеса и международного сообщества;

3) исключение из Бюджетного кодекса Российской Федерации требований по указанию в федеральном законе о федеральном бюджете параметров макроэкономического прогноза, а также по обязательному внесению изменений в указанный закон в случае получения дополнительных доходов;

4) восстановление фискальных правил (в том числе, по ограничению дефицита федерального бюджета без учета использования нефтегазовых резервов на уровне не более 1% ВВП и использованию нефтегазовых доходов, а также сбережению нефтегазовых доходов в случае благоприятной внешнеэкономической конъюнктуры) и сроков их полного введения в действие не позднее 2015 года;

5) поэтапное увеличение условно-утверждаемых расходов федерального бюджета не менее чем до 5% объема расходов в первом и до 10% объема расходов во втором году планового периода;

6) уточнение формы и порядка ведения реестра расходных обязательств с увязкой с реестром государственных контрактов и с введением правил корректировки (пересчета) объемов действующих расходных обязательств, в том числе - зависящих от валютных курсов, уровня инфляции, тарифов и других объективных факторов; в реестре расходных обязательств необходимо учитывать особенности различных расходных обязательств (публичных, в том числе публично-нормативных обязательств, гражданско-правовых обязательств, межбюджетных трансфертов), характер их образования и принятия;

7) отказ от обязательности индексирования действующих расходных обязательств, прежде всего публичных нормативных обязательств по уровню прогнозируемой инфляции с возможным введением для социальных пособий принципа индексации по уровню инфляции в отчетном (текущем) году;

8) обеспечение формирования и ведения федеральной адресной инвестиционной программы, содержащей планируемые и достигаемые результаты осуществления инвестиционных расходов;

9) установление среднесрочных (на срок до 6 лет) индикативных потолков расходов по направлениям политики (долгосрочным целевым программам), создающих условия для реструктуризации по инициативе соответствующих ведомств (администраторов программ) расходов и повышения гибкости в использовании бюджетных ассигнований для достижения заявленных целей;

10) формализация порядка и критериев инициирования и принятия решений по введению новых (увеличению действующих) расходных обязательств с усилением ответственности ведомств за достоверность оценки их объема и сроков исполнения;

11) сокращение числа налоговых льгот с возможностью их сохранения (введения) на определенный срок в рамках соответствующих долгосрочных целевых программ и регулярной оценкой их влияния на достижение заявленных целей;

12) установление ограничений по инициированию законопроектов о внесении изменений в федеральный закон о федеральном бюджете;

13) 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 должны быть реализованы в субъектах Российской Федерации и муниципальных образованиях.

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

Для этого, в частности, предлагается реализовать *следующие меры*:

1) поэтапно сократить (вплоть до полной отмены и законодательного запрета на введение) льготы по региональным и местным налогам, установленные федеральными законами;

2) усилить действенность требований по зачислению налоговых доходов в региональные и (или) местные бюджеты по месту их формирования, а также снизить негативные эффекты использования трансфертного ценообразования с целью недопущения перемещения налоговой базы между регионами;



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

4) 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;

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

6) повысить долю межбюджетных трансфертов субъектам Российской Федерации, распределение которых утверждается федеральным законом о федеральном бюджете, сократив объемы предоставления дотаций на сбалансированность и бюджетных кредитов субъектам Российской Федерации;

7) 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;

8) разработать методические рекомендации (типовые методики) по экономическому прогнозированию, а также прогнозированию бюджетных доходов субъектов Российской Федерации и муниципальных образований;

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

10) создать инструменты сбережения конъюнктурных доходов субъектов Российской Федерации аналогично имеющимся на федеральном уровне;

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

12) расширить права регионов по установлению для отдельных типов муниципальных образований по единым принципам 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;

13) разработать порядок межрегионального и межмуниципального взаимодействия, с внесением изменений в бюджетное законодательство и

подготовить методические рекомендации по механизму финансового обеспечения межрегиональной и межмуниципальной кооперации.

#### **4. Разграничение полномочий и организация деятельности публично-правовых образований**

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

Во-первых, 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.

Во-вторых, повышение эффективности бюджетных расходов является составной частью повышения качества государственного (муниципального) управления, в том числе предоставления государственных (муниципальных) услуг и выполнения функций.

В федеральном законодательстве 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 и муниципальных контрактов, правила размещения заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд, способы и формы оказания государственных и 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*:

основанное на единых принципах, стабильное, сбалансированное и взаимоувязанное разграничение полномочий публично-правовых образований;

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 расходных и доходных «мандатов» (нормативных правовых актов и решений федеральных органов государственной власти, влекущих дополнительные расходы или возникновение выпадающих доходов региональных или местных бюджетов);

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, *планируется*:

1) расширить полномочия субъектов РФ в сфере социальной защиты населения с ликвидацией отдельных необеспеченных «мандатов», завершением монетизации натуральных льгот и снятием установленных федеральным законодательством ограничений по реструктуризации публичных нормативных обязательств с использованием критериев нуждаемости;

2) перевести, начиная с 2012 года, финансовое обеспечение милиции общественной безопасности на федеральный бюджет с одновременной передачей на уровень субъектов Российской Федерации федеральных бюджетных учреждений, деятельность которых не связана с выполнением исключительных полномочий Российской Федерации, либо сокращении межбюджетных трансфертов или расширении полномочий субъектам Российской Федерации, в том числе в сфере лекарственного обеспечения, сельского хозяйства, природопользования, охраны окружающей среды;

3) завершить перевод на региональный уровень федеральных учреждений начального и среднего профессионального образования, а также рассмотреть вопрос о целесообразности и критериях передачи субъектам Российской Федерации части федеральных учреждений высшего профессионального образования, здравоохранения, культуры;

4) консолидировать субсидии бюджетам субъектов Российской Федерации в рамках ключевых направлений государственной политики (долгосрочных целевых программ) в сферах совместного ведения с установлением четких критериев их эффективности;

5) сократить за счет расширения собственных полномочий (с передачей соответствующих финансовых ресурсов) число и объемы субвенций бюджетам субъектов Российской Федерации, в том числе – путем введения механизмов финансового обеспечения реализации «делегированных» полномочий по осуществлению юридически значимых действий за счет передаваемых в соответствующие бюджеты государственных пошлин;

6) проводить мониторинг управления государственным долгом субъекта Российской Федерации (муниципального образования), с учетом показателей задолженности государственных (муниципальных) унитарных предприятий, с целью предотвращения рисков возникновения обязательств у бюджетов по погашению накопленной задолженности.

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 РФ и муниципалитетов как предпосылки для повышения эффективности расходов региональных и местных налогов, увеличения стабильности и предсказуемости доходов региональных и местных бюджетов, и создания условий для более тесной увязки налогов, уплачиваемых налогоплательщиками в соответствующие бюджеты, с объемом, качеством и доступностью предоставляемых государственных или муниципальных услуг (оказываемых функций) а, следовательно, повышения ответственности органов государственной власти и местного самоуправления за результаты проводимой ими политики.

Одновременно планируется реализовать **принцип подведомственности администрирования бюджетных доходов**, согласно которому главные администраторы бюджетных доходов (за исключением Федеральной налоговой службы) 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 муниципальных образований.

Завершение начатого в 2000-х годах разграничения расходных и доходных полномочий, создание новых видов государственных и муниципальных учреждений позволяет поставить вопрос о **гражданско-правовой правоспособности** публично-правовых образований.

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.

Публично-правовые образования должны иметь **статус юридического лица**, а созданные ими органы управления и казенные учреждения (вводимый законопроектом, рассматриваемым Государственной Думой, новый тип государственных и муниципальных учреждений) - выступать в гражданских правоотношениях только от имени соответствующего публично-правового образования. Большинство нынешних бюджетных учреждений, как и автономные учреждения, должны получить полноценный статус юридических лиц, действующих от своего имени, имеющих собственное имущество и доходы, в том числе получающих субсидии из бюджетов на оказание государственных или муниципальных услуг.

Кроме того, для совершенствования участия публично-правовых образований в гражданских правоотношениях, обеспечивающих защиту государственных и публичных интересов, необходимо исключить из состава вещных прав права *оперативного управления и хозяйственного ведения* и перевести на договорные основы владение и пользование государственным имуществом (перевод из разряда отношений собственности в обязательственные отношения). Это позволит органам государственной власти и органам местного самоуправления выступать в гражданских правоотношениях исключительно от имени соответствующих публично-правовых образований, без наделения этих органов правами юридического лица.

При таком подходе появляются *новые возможности* для оптимизации структуры и деятельности органов государственной власти и местного самоуправления, например, за счет централизации функций с созданием единых специализированных органов по организации государственных (муниципальных) закупок, в том числе в сфере управления строительством, кадрами, правового обеспечения и других «общих» функций.

Реализация этого принципа в сфере управления финансовыми ресурсами Правительства Российской Федерации 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.

## **5. Долгосрочные целевые программы как основной инструмент повышения эффективности бюджетных расходов**

Основным инструментом повышения эффективности бюджетных расходов как составной части эффективности деятельности органов государственной власти и местного самоуправления предлагается принять программно-целевой принцип организации деятельности путем создания условий для интеграции стратегических (политических) целей и всей совокупности мер для их достижения в рамках долгосрочных целевых программ.

В рамках настоящей Программы под *долгосрочной целевой программой* (ДЦП) предлагается понимать комплекс мероприятий, реализуемых органами исполнительной власти в рамках полномочий и материальных ресурсов соответствующих публично-правовых образований для достижения долгосрочных целей социально-экономического развития (государственной политики).

Общими для публично-правовых образований *принципами разработки и реализации ДЦП* являются:

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

установление для ДЦП, как правило, измеримых результатов двух типов: конечных результатов, характеризующих удовлетворение потребностей внешних потребителей и непосредственных, характеризующих объемы и

качество оказания государственных услуг, прогнозируемых при заданных внешних условиях;

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

планирование и использование бюджетных ассигнований на исполнение ДЦП в форме бюджетных ассигнований на исполнение ведомственных целевых программ, связанных с ДЦП и направленных на достижение непосредственных результатов деятельности соответствующего органа исполнительной власти;

определение органа исполнительной власти, отвечающего за реализацию долгосрочной целевой программы (достижение конечных результатов), и органов, реализующих входящие в ее состав ведомственные целевые программы (достижение непосредственных результатов);

наделение органов исполнительной власти и их должностных лиц, осуществляющих управление долгосрочными и (или) ведомственными целевыми программами, полномочиями, необходимыми и достаточными для достижения целей программ в соответствии с принципами и требованиями проектного управления;

проведение регулярной оценки эффективности реализации долгосрочных и ведомственных целевых программ с возможностью их корректировки или досрочного прекращения, а также установление ответственности должностных лиц в случае неэффективной реализации программ.

Соответственно, на федеральном уровне система ДЦП должна формироваться исходя из целей и индикаторов *Концепции долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации* (в настоящее время - на период до 2020 года) и иных стратегических документов, утвержденных Президентом Российской Федерации и Правительством Российской Федерации. Внесение изменений в указанную Концепцию или стратегических документов либо утверждение новой Концепции или стратегии (в том числе – на новый срок) может являться основанием для пересмотра (корректировки) состава и (или) содержания ДЦП. В то же время, в общем случае следует исходить из целесообразности обеспечения стабильности и (или) преемственности ДЦП, реализуемых в соответствующих сферах деятельности (направлениях политики).

***Основные направления деятельности Правительства Российской Федерации*** являются документом, определяющим приоритетные социально-экономические задачи на среднесрочную перспективу.

Реализация каждой долгосрочной целевой программы в среднесрочной перспективе обеспечивается путем формирования и утверждения ***плана реализации ДЦП (карты ДЦП)***, который содержит перечень целей, целевых индикаторов ДЦП, приоритетных направлений, задач и мероприятий с указанием сроков их выполнения, а также финансовых средств и их источников.

Предполагается, что состав *ведомственных целевых программ* (ВЦП) будет определяться долгосрочной целевой программой, а их планируемые результаты и бюджетные ассигнования на их достижение - утверждаться соответствующим главным распорядителем средств федерального бюджета по согласованию с ответственным федеральным органом исполнительной власти после принятия федерального закона о федеральном бюджете.

На этапе составления и рассмотрения проекта федерального бюджета в качестве обоснований бюджетных ассигнований будут использоваться основные положения (концепции) ВЦП, подготовленные в рамках прогнозных индикативных оценок (потолков) бюджетных расходов, указанных в ДЦП.

При этом, полномочия по определению бюджетных ассигнований на реализацию ВЦП могут быть закреплены за Правительством Российской Федерации (при утверждении индикативных бюджетных ассигнований на реализацию ДЦП) либо переданы, в том числе с учетом эффективности реализации программы, федеральному органу исполнительной власти, отвечающему за реализацию ДЦП (ответственному исполнителю ДЦП).

Кроме того, Президентом или Правительством Российской Федерации утверждаются *государственные программы Российской Федерации* (государственная программа вооружений, государственная программа фундаментальных исследований), которыми могут быть предусмотрены и приняты выходящие за пределы лимитов бюджетных обязательств расходные обязательства, в результате чего существует возможность заключения (по конкретным проектам, объектам, предусмотренным теми или иными ВЦП) долгосрочных государственных контрактов.

Таким образом, бюджетные ассигнования и лимиты бюджетных обязательств для главных распорядителей средств федерального бюджета будут распределены по ВЦП, реализуемым данным главным распорядителем как ответственным исполнителем либо соисполнителем ДЦП. Наряду с ВЦП на переходном этапе в состав ДЦП могут включаться *федеральные целевые программы* (ФЦП).

По объектам, указанным в долгосрочных целевых программах и федеральных целевых программах, могут заключаться государственные контракты со сроком реализации, выходящим за пределы трехлетнего периода.

Ответственным за разработку и реализацию долгосрочной целевой программы на федеральном уровне являются федеральные Министерства. Каждое федеральное министерство должно сформировать одну или несколько долгосрочных целевых программ. Федеральные органы исполнительной власти, не являющиеся министерствами, должны иметь как минимум по одной ведомственной целевой программе.

В то же время, в целях повышения устойчивости бюджетной системы, эффективности и упрощения внедрения программно-целевого планирования будет рассмотрена возможность преобразования в течение переходного периода утвержденных до 1 января 2011 года ФЦП в ведомственные целевые программы. Соответственно, в случае принятия такого решения, утверждение новых ФЦП после указанной даты должно быть прекращено. Межведомственное

взаимодействие будет осуществляться в рамках таких ведомственных целевых программ, особый статус которых будет позволять разрабатывать их под реализацию конечных целей, при необходимости, на срок более трех лет. Федеральному органу исполнительной власти, ответственному за реализацию таких программ, необходимо предоставить возможность в рамках управления сводной бюджетной росписью передавать бюджетные ассигнования, утвержденные федеральным законом о федеральном бюджете на реализацию данной программы, другим главным распорядителям средств федерального бюджета.

В целях учета специфики отдельных направлений деятельности могут быть предусмотрены особенности формирования ведомственных целевых программ публичного (исполнение публичных нормативных обязательств), инвестиционного, межбюджетного (предоставление межбюджетных трансфертов, в том числе субъектам Российской Федерации на софинансирование аналогичных региональных (муниципальных) ДЦП) характера, а также ведомственных целевых программ по оказанию государственных услуг и выполнению государственных функций (включая осуществление руководства и регулирования в соответствующих сферах).

Учитывая возрастание роли федеральных органов исполнительной власти как администраторов долгосрочных и ведомственных целевых программ, потребуется создание на ведомственном уровне инструментов стратегического и операционного планирования, а также отчета о результатах деятельности.

В качестве методической и организационной основы для этого предлагается использовать реструктурированные в соответствии с новыми задачами *Доклады о результатах и основных направлениях деятельности* органов исполнительной власти, которые активно и в целом успешно внедрялись в практику государственного управления в 2005-2007 годах.

Для реализации изложенных подходов *потребуется*:

1) утвердить порядок разработки, реализации и оценки эффективности долгосрочных и ведомственных целевых программ федеральных органов исполнительной власти с внесением в порядок разработки и реализации проектов ОНДП, порядок разработки и реализации ФЦП;

2) определить перечень ДЦП и организовать подготовку проектов (основных положений проектов) долгосрочных и ведомственных целевых программ с отражением следующих основных вопросов:

результаты программы и их вклад в достижение целей Концепции долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации (для ДЦП) или конечных результатов ДЦП (для ВЦП);

индикаторы, характеризующие достижение указанных результатов и их значений (для ДЦП: на первые 6 лет – в годовом разрезе, в дальнейшем – с интервалом 3 года, а также на год завершения действия Концепции; для ВЦП - в годовом разрезе на 3 года с возможными проектировками на срок до 6 лет);

регулятивные инструменты, включая планы структурных реформ;



прогнозные объемы финансовых ресурсов, в том числе с индикативным обоснованием, в соответствии с действующими расходными обязательствами и ассигнованиями на их исполнение, с указанием оценки объемом налоговых льгот, устанавливаемых в рамках реализации ДЦП, финансовой оценки государственного имущества, используемого для достижения целей ДЦП;

основные мероприятия (укрупненные для ДЦП);

план закупок для государственных нужд по основным (значимым) товарам, работам и услугам (для ВЦП);

система управления программой, в том числе система внутреннего контроля ее реализации;

отчетность и критерии эффективности реализации программы.

3) утвердить (скорректировать) порядок разработки и утверждения (ведения) государственных программ Российской Федерации и обеспечить их подготовку (уточнение).

4) определить порядок планирования объемов бюджетных ассигнований из федерального бюджета на реализацию долгосрочных и ведомственных целевых программ на среднесрочный период с учетом необходимости его увязки с бюджетным процессом;

5) внести изменения в Положение о Докладах о результатах и основных направлениях деятельности субъектов бюджетного планирования.

Переход к программно-целевым и проектным принципам организации деятельности органов исполнительной власти потребует внесения изменений в формат бюджета и бюджетную классификацию, рассмотренных в разделе 6 настоящей Программы.

## **6. Переход к программной структуре расходов бюджетов**

Внедрение программно-целевого принципа организации деятельности органов исполнительной власти требует изменения формата составления и утверждения бюджетов и, соответственно, корректировки бюджетной классификации.

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, планируется внесение поправок, позволяющих публично-правовым образованиям определять целесообразность, степень подготовленности, порядок и сроки перехода от традиционного (по разделам, подразделам, целевым статьям и видам расходов классификации расходов бюджетов, условно – функциональной классификации расходов) к программному (по долгосрочным и ведомственным целевым программам) формату составления и утверждения бюджета.

В отношении федерального бюджета Программа исходит из необходимости, возможности и целесообразности *перехода, начиная с 2012 года, к программному бюджету.*

Соответствующие поправки в Бюджетный кодекс Российской Федерации предлагается принять в первом полугодии 2010 года с тем, чтобы иметь возможность провести необходимую подготовительную работу по разработке и экспертизе проектов долгосрочных и ведомственных целевых программ, проектов актов Правительства Российской Федерации и ведомств, методических материалов, их практической апробации, адаптации классификации расходов, программных продуктов и т.д.

В частности, уже в текущем году проект федерального бюджета на 2011 год и на плановый период 2012 и 2013 годов будет представлен в соответствии с уточненной функциональной классификацией расходов, а в составе материалов, представляемых в Государственную Думу одновременно с проектом федерального закона о федеральном бюджете, будет представлена аналитическая группировка бюджетных ассигнований по долгосрочным и ведомственным целевым программам.

Начиная с 2012 года предлагается утверждать бюджетные ассигнования федерального бюджета в разрезе ВЦП (уникальных целевых статей расходов), сгруппированных по ДЦП.

Таким образом, федеральный бюджет на 2012 год и на плановый период 2013 и 2014 годов должен стать *первым федеральным бюджетом*, составленным, утвержденным и исполненным *в программном формате.*

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 основными положениями (концепциями) долгосрочных и ведомственных целевых программ с поэтапным расширением числа программ, утвержденных в установленном Правительством Российской Федерации порядке.

Основные положения (концепции) и утвержденные долгосрочные и ведомственные целевые программы, а также, в дальнейшем, отчеты об их реализации, будут предоставляться в Государственную Думу в составе сопроводительных материалов к проекту федерального закона о федеральном бюджете (с исключением из состава разрабатываемых при составлении проекта федерального бюджета обоснований бюджетных ассигнований).

Программная структура с самого начала должна охватывать большую часть расходов федерального бюджета, поскольку программная и функциональная (традиционная) классификация основаны на разных принципах. В то же время будет обеспечена их увязка и возможность получения информации о бюджетных ассигнований в различных разрезах.

Одновременно с утверждением федеральным законом о федеральном бюджете приложения с распределением бюджетных ассигнований по долгосрочным и входящим в их состав ведомственным целевым программам, в составе пояснительной записки планируется представлять аналитическое приложение с традиционным (функциональным) распределением расходов.

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

Во-первых, в целях учета всех бюджетных ассигнований, направленных на реализацию политики в определенной отрасли (сфере) предлагается отражать целевые межбюджетные трансферты (субсидии и субвенции), а также дотации государственным внебюджетным фондам в соответствующих функциональных разделах бюджетной классификации, оставив в разделе 11 (межбюджетные трансферты) только дотации субъектам Российской Федерации.

Во-вторых, с целью более четкого выделения процентных и непроцентных расходов и повышения прозрачности раздела «Общегосударственные расходы» предлагается выделить из указанного раздела в самостоятельный раздел «Обслуживание государственного и муниципального долга».

Кроме того, существенной новацией может стать изменение, начиная с 2011 года, содержания 4-го уровня функциональной классификации – *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 должны стать едиными категориями, отражающими определенные статьей 69 Бюджетного кодекса Российской Федерации виды бюджетных ассигнований (финансовое обеспечение оказания государственных, муниципальных услуг, социальные выплаты населению, бюджетные инвестиции, субсидии юридическим и физическим лицам, производителям товаров, работ и услуг, межбюджетные трансферты, перечисления субъектам международного права и т.п.). Предлагаемые изменения повлекут за собой корректировку отдельных позиций классификации операций сектора государственного управления.

В перспективе перечень видов расходов бюджетов предполагается утверждать Бюджетным кодексом, однако, в переходный период его формирования планируется предоставить соответствующие полномочия Минфину России (как это имеет место в настоящее время в отношении подстатей классификации операций сектора государственного управления).

В целом, начиная с формирования федерального бюджета на 2011 год и на плановый период 2012 и 2013 годов, предлагается вернуться к принципу *утверждения бюджетных ассигнований* (в дальнейшем – в разрезе долгосрочных и ведомственных целевых программ) *на 3 года*.

В то же время планируемый переход к программному формату федерального бюджета требует более детальной проработки этого вопроса.

Во-первых, для многих бюджетных ассигнований (социальные пособия, частично – межбюджетные субсидии и субвенции, субсидии юридическим лицам) отсутствует необходимость утверждения на 3 года, поскольку для их исполнения не требуется подготовка и заключение контрактов.

Во-вторых, утверждение бюджетных ассигнований на реализацию ВЦП в режиме «скользящей трехлетки» (корректировка утвержденных в предыдущем

бюджетном цикле ассигнований первых 2-х лет и добавление к ним проектировок 3-го года) ограничивает возможности по оптимизации структуры расходов, изменения состава и (или) содержания ДЦП.

Для решения этих проблем предлагается предусмотреть в Бюджетном кодексе возможность определения различных и (или) меняющихся в зависимости от бюджетного цикла горизонтов законодательного утверждения бюджетных ассигнований. Это позволит иметь в составе одного бюджета бюджетные ассигнования, утвержденные на 3 года (контрактные обязательства или обязательства, обусловленные реализацией тех или иных проектов в установленные сроки) или 1 год (все остальные обязательства).

В рамках государственных программ, долгосрочных государственных контрактов такой подход обеспечил бы баланс между предсказуемостью бюджетных ассигнований и необходимости их адаптации к возможным корректировкам, в рамках политических циклов, целей государственной политики и способов их достижения (системы ДЦП).

Кроме того, потребует решения вопрос о *ведомственной структуре расходов* федерального бюджета.

Представляется, что при внедрении программного формата бюджета необходимость в ее утверждении федеральным законом о федеральном бюджете будет снижаться, поскольку строки бюджета (целевые статьи расходов), отражающие бюджетные ассигнования по конкретным ВЦП, будут иметь четкую и однозначную привязку к соответствующим федеральным органами исполнительной власти.

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

В этих условиях утверждение ведомственной структуры расходов федеральным законом о федеральном бюджете будет усложнять исполнение федерального бюджета и, соответственно, реализацию долгосрочных и ведомственных целевых программ.

Исходя из этого, при подготовке поправок в Бюджетный кодекс Российской Федерации предлагается рассмотреть в качестве одного из возможных вариантов утверждение федеральным законом о федеральном бюджете бюджетных ассигнований суммарно по федеральным органам исполнительной власти (Правительству Российской Федерации) на руководство и управление в сфере установленных функций (обеспечение деятельности этих органов). 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.

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 с наделением Минфина России полномочиями по формированию и ведению, как это имеет место в настоящее время, *сводной бюджетной росписи федерального бюджета*.

Вне зависимости от варианта утверждения ведомственной структуры расходов укрупнение структуры расходов позволит существенно сократить количество оснований для внесения изменений в сводную бюджетную роспись 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: реестр расходных обязательств, федеральная адресная инвестиционная программа, обоснования бюджетных ассигнований.

С введением новой бюджетной классификации не должна быть утрачена преемственность, объем информации не должен быть сокращен, а, напротив, содержательно расширен и систематизирован.

## **7. Оптимизация функций государственного (муниципального) управления и повышение эффективности их обеспечения**

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

противодействие коррупции, 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, а также оптимизация численности работников органов исполнительной власти;

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 и федеральных государственных гражданских служащих в отношении повышения качества и эффективности их деятельности;

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 т.ч. с использованием информационных технологий путем раскрытия информации о деятельности органов государственной власти.

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

Кроме того, должны быть приняты планы повышения качества финансового менеджмента, а финансовыми органами – организована его мониторинг и оценка.

Важной сферой оптимизации деятельности публично-правовых образований является управление *государственной (муниципальной) собственностью*, для повышения эффективности которого предлагается реализация мер по следующим основным направлениям:

включение в состав казны публично-правового образования всего государственного (муниципального) имущества без каких-либо изъятий, упорядочение его состава и обеспечение учета;

инвентаризация объектов государственной и муниципальной собственности, оформление прав на них;

прекращение практики передачи имущества, приобретенного за счет бюджетных средств одного публично-правового образования, другим публично-правовым образованиям (с введением в случае необходимости субсидий на соответствующие цели, распределяемых по прозрачным критериям);

создание прозрачных процедур, определяющих вопросы аренды государственного и муниципального имущества;

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

оптимизация сети государственных (муниципальных) унитарных предприятий;

приватизация имущества, которое не обеспечивает выполнение государственных (муниципальных) функций и полномочий;

совершенствование приватизационных процедур (конкурсные условия отбора эффективного собственника, контроль выполнения заявленной программы после приватизации);

совершенствование оценки эффективности использования государственного (муниципального) имущества;

формирование экономически обоснованной дивидендной политики.

## **8. 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. Перевод бюджетных учреждений в автономные учреждения произошел в массовом порядке только в нескольких субъектах РФ и практически не реализован на федеральном уровне. Расходы на содержание подведомственной бюджетной сети планируются, как правило, не исходя из объемов оказываемых ими услуг, а исходя из необходимости содержания существующих мощностей. Планирование осуществляется, по большей части, методом индексации существующих расходов, сохраняя их структуру в неизменном виде. В результате отсутствует стимул к оптимизации расходов как в части их совокупных объемов, так и в части их структуры.

*Целями* данного направления Программы являются:

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

создание условий для оптимизации бюджетной сети;

привлечение и удержание в бюджетной сфере высокопрофессиональных кадров;

снижение неустановленных видов оплаты услуг государственных (муниципальных) учреждений;

развитие материально-технической базы государственных и муниципальных учреждений за счет более активного привлечения средств из внебюджетных источников;

внедрение в деятельность государственных и муниципальных учреждений элементов конкурентных отношений.

Для их достижения необходимо решить 2 взаимосвязанные задачи:

1) совершенствование правового статуса государственных (муниципальных) учреждений;

2) внедрение новых форм оказания и финансового обеспечения государственных и муниципальных услуг.

Мероприятия по совершенствованию правового положения государственных (муниципальных) учреждений направлены на повышение эффективности предоставления государственных и муниципальных услуг при условии 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, а также возможности и стимулы для федеральных органов исполнительной власти по оптимизации подведомственной сети.

Правительством Российской Федерации разработан и внесен в Государственную Думу *проект федерального закона "О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием правового положения государственных (муниципальных) учреждений"*, который направлен на изменение правового положения существующих бюджетных учреждений, способных функционировать на основе рыночных принципов, без их преобразования, а также на создание условий и стимулов для сокращения внутренних издержек и повышения эффективности их деятельности.

Предполагается изменить механизмы финансового обеспечения государственных (муниципальных) услуг, оказываемых *бюджетными учреждениями (с расширенным объемом прав)*:

перевести их с 1 января 2011 года со сметного финансового обеспечения на субсидии на выполнение государственного задания;

предоставить право бюджетным учреждениям (с расширенным объемом прав) заниматься приносящей доход деятельностью с поступлением соответствующих доходов в самостоятельное распоряжение этих учреждений;

устранить 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 и местного самоуправления - учредитель соответствующего учреждения.

Будет создан новый тип государственных (муниципальных) учреждений - *казенное учреждение* - статус которых, по сути, совпадает с закрепленным в действующем законодательстве нынешним статусом бюджетного учреждения с дополнительным ограничением в виде зачисления с 2011 года всех доходов, полученных от приносящей доход деятельности, в соответствующий бюджет. При этом процедура перевода бюджетных учреждений в казенные учреждения должна обеспечивать 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 2010 год устанавливается переходный период, который позволяет как бюджетным учреждениям (с расширенным объемом прав), так и казенным учреждениям функционировать, по сути, в прежнем правовом режиме (в частности, действуют ранее принятые нормативные акты, лицевые счета учреждений не переоткрываются, а внебюджетные доходы казенных учреждений не зачисляются в бюджет).

Первоначальные нормативы затрат на оказание услуг федеральным бюджетным учреждением и затрат на содержание его 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. В дальнейшем следует перейти к нормативному расчету затрат на оказание услуг.

С 1 января 2011 года изменения, касающиеся правового положения бюджетных и казенных учреждений, предлагается распространить также на учреждения, находящиеся в ведении субъектов Российской Федерации и муниципальных образований.

Кроме того, указанным законопроектом предусмотрены 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 государственной власти;

установление правила о сохранении 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).

Кроме того, в целях реализации вышеуказанных мер необходимо обеспечить разработку и утверждение 14 новых нормативно-правовых актов Правительства Российской Федерации и внесения изменений в 77 действующих нормативно-правовых актов.

Перевод бюджетных учреждений на предоставление субсидий в целях оказания 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, устанавливает орган, осуществляющий функции и полномочия учредителя.

Соответственно, 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 разработать и представить в Минфин России сводные показатели государственных заданий.

## **9. Развитие системы государственного (муниципального) финансового контроля**

Переход к программному бюджету и внедрение новых форм финансового обеспечения государственных (муниципальных) услуг требует комплексного *реформирования* системы государственного и муниципального финансового контроля, в том числе путем:

организации действенного контроля (аудита) за эффективностью использования бюджетных ассигнований;

приведения в соответствие действующих норм Бюджетного кодекса новым принципам организации бюджетного процесса;

уточнения полномочий государственных органов (органов местного самоуправления) по осуществлению финансового контроля;

включения комплексных мер ответственности за каждое нарушение бюджетного законодательства Российской Федерации;

введения определений, форм, методов и объектов государственного (муниципального) финансового контроля, а также установление критериев эффективности использования бюджетных ассигнований;

приведения в соответствие системы государственного (муниципального) финансового контроля принципам и стандартам ИНТОСАИ и ЕВРОСАИ;

снижения административного давления на бизнес.

При этом *государственный (муниципальный) финансовый контроль* предлагается определить как деятельность уполномоченных органов государственной власти и местного самоуправления по контролю за:

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

подтверждением достоверности, полноты и соответствия нормативным требованиям бюджетной отчетности;

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

Принципиально важным в предлагаемой системе организации государственного (муниципального) финансового контроля является *ограничение его объектов участниками бюджетного процесса*. Обязанности юридических (физических) лиц, не являющихся казенными учреждениями и получающих средства из бюджета в виде кредитов, субсидий (платы за товары, работы, услуги), регулируются не бюджетным законодательством, а договором о предоставлении соответствующих кредитов, субсидий (платы за товары, работы, услуги). Поэтому распространение государственного (муниципального) финансового контроля на лиц, получающих средства из бюджета на договорной основе, является неоправданным расширением его предмета и приводит к двойной ответственности за одно и то же правонарушение – в рамках гражданского и бюджетного законодательства.

Тем не менее, исключение юридических лиц, не являющихся казенными учреждениями, из числа объектов государственного (муниципального) финансового контроля не должно означать отказ от осуществления контроля за соблюдением ими целей и условий предоставления средств из бюджета. Такой контроль должен осуществляться в рамках гражданско-правовых отношений между сторонами договора о предоставлении средств из бюджета.

Бюджетное же законодательство должно предусматривать включение в договоры о предоставлении средств из бюджета (за исключением государственных (муниципальных) контрактов о поставках товаров, выполнении работ, оказании услуг) в качестве обязательного условия согласие объекта контроля на проведение проверок соблюдения целей и условий их предоставления. Проведение подобных проверок участниками бюджетного процесса должно рассматриваться не как их право, а как обязанность, исполнение которой, в свою очередь, является предметом государственного (муниципального) финансового контроля.

Внедрение этого подхода означает перемещение основного бремени ответственности за целевое использование средств из бюджета, бюджетных кредитов, гарантий, субсидий с субъектов частного сектора на участников бюджетного процесса.

Для достижения основной цели реформирования системы государственного (муниципального) финансового контроля необходимо четкое выделение и разграничение форм и методов государственного (муниципального) финансового контроля.

Предлагается ввести **5 форм** государственного (муниципального) финансового контроля – три взаимодополняемых форм бюджетного аудита (аудит законности, аудит бюджетной отчетности и аудит эффективности) и две формы бюджетного контроля (предварительный бюджетный контроль и последующий бюджетный контроль (надзор)).

Аудит законности осуществляется в целях подтверждения законности осуществления операций по планированию и исполнению бюджетов, оценки качества обеспечения законности осуществления указанных операций в объекте

контроля и подготовки предложений по устранению причин выявленных нарушений.

Аудит бюджетной отчетности осуществляется в целях подтверждения соблюдения установленных правил и стандартов ведения бюджетного учета и формирования бюджетной отчетности (годового отчета об исполнении бюджета), оценки качества обеспечения соблюдения указанных правил и стандартов в объекте контроля и подготовки предложений по устранению причин выявленных нарушений.

Аудит эффективности проводится для оценки соответствия результатов деятельности установленным целям и задачам, оценки способа их достижения и подготовки рекомендаций по повышению эффективности деятельности.

Предварительный бюджетный контроль осуществляется в целях предупреждения и недопущения нарушений бюджетного законодательства в процессе санкционирования операций и контроля бюджетных обязательств.

Последующий бюджетный контроль (надзор) осуществляется в целях выявления и пресечения нарушений бюджетного законодательства, в том числе предоставления неполной или недостоверной отчетности о непосредственных результатах использования бюджетных ассигнований (в рамках ВЦП и государственных (муниципальных) заданий), а также надзора за надлежащим обеспечением соблюдения бюджетного законодательства Российской Федерации и иных правовых актов, регулирующих бюджетные правоотношения, в объекте контроля.

Исходя из определений форм государственного (муниципального) финансового контроля соответствующим образом разграничиваются **полномочия органов финансового контроля** по горизонтали (т.е. с другими органами государственного и муниципального финансового контроля) и по вертикали (т.е. между органами финансового контроля различных уровней власти).

**Счетная палата Российской Федерации и контрольно-счетные органы**, созданные законодательными (представительными) органами государственной власти и местного самоуправления, должны осуществлять бюджетный аудит (законности, бюджетной отчетности и эффективности).

**Методами** государственного (муниципального) финансового контроля, осуществляемого данными органами, являются:

- а) при аудите законности – проверка и обследование;
- б) при аудите бюджетной отчетности - проверка бюджетной отчетности и годового отчета об исполнении бюджета;
- в) при аудите эффективности - мониторинг и оценка эффективности.

**Федеральное казначейство (финансовые органы субъектов Российской Федерации и муниципальных образований)** обладают исключительными полномочиями по осуществлению предварительного бюджетного контроля с использованием методов санкционирования операций и контроля бюджетных

обязательств применительно ко всем главным администраторам бюджетных средств, распорядителям бюджетных средств, администраторам доходов бюджета, администраторам источников финансирования дефицита бюджета, получателям бюджетных средств, финансовое обеспечение которых осуществляется из соответствующего бюджета бюджетной системы.

**Федеральная служба финансово-бюджетного надзора и органы финансового контроля, являющиеся исполнительными органами государственной власти субъектов РФ (органами местной администрации)** должны осуществлять последующий бюджетный контроль (надзор), могут проводить ревизии и проверки применительно ко всем главным администраторам бюджетных средств, распорядителям бюджетных средств, администраторам доходов бюджета, администраторам источников финансирования дефицита бюджета, получателям бюджетных средств (государственным (муниципальным) учреждениям), финансовое обеспечение которых осуществляется из соответствующего бюджета бюджетной системы Российской Федерации, а также к финансовым органам других уровней власти в части соблюдения ими целей и условий получения межбюджетных трансфертов. При этом характер и результаты проверок (ревизий) должны быть основаны на предварительном обследовании системы внутреннего контроля, в том числе нацеленной на обеспечение соблюдения бюджетного законодательства Российской Федерации и иных правовых актов, регулирующих бюджетные правоотношения, а также выявление и пресечение нарушений бюджетного законодательства. По результатам обследования объекту контроля или его учредителю могут быть направлены предписания об устранении соответствующих недостатков системы внутреннего контроля.

К исключительным полномочиям Федеральной службы финансово-бюджетного надзора отнесено рассмотрение дел об административных правонарушениях в бюджетной сфере.

Особыми полномочиями предлагается наделить **главных администраторов бюджетных средств**, которые должны осуществлять и (или) обеспечивать проведение аудита законности, аудита бюджетной отчетности и аудита эффективности в подведомственных объектах контроля.

С целью повышения эффективности контрольной деятельности (исключения излишнего дублирования контрольных действий) органов государственного (муниципального) финансового контроля необходимо установить комплексное информационное взаимодействие между органами государственного (муниципального) финансового контроля как по горизонтали, так и по вертикали.

Для решения задачи **разграничения полномочий** между органами государственного (муниципального) финансового контроля различных уровней власти предлагается установить, что их полномочия распространяются в отношении финансовых органов других уровней власти в части соблюдения ими целей и условий получения межбюджетных трансфертов.

В целях обеспечения действенности и эффективности предложенной системы государственного (муниципального) финансового контроля необходима реформа *системы правового регулирования ответственности* за нарушение бюджетного законодательства Российской Федерации.

В частности, необходимо увязать все основания применения мер принуждения с конкретными бюджетно-правовыми мерами принуждения и установить отсылку к применению административно-правовых мер принуждения, уточнить перечень мер принуждения, применяемых к нарушителям бюджетного законодательства и установить административные наказания за все нарушения бюджетного законодательства. Действующий перечень мер принуждения, применяемых к нарушителям бюджетного законодательства, необходимо сделать закрытым.

## **10. Совершенствование контрактной системы Российской Федерации**

Целью данного направления Программы является анализ сложившейся контрактной системы, выявление пробелов и недостатков правового регулирования и соответствующее поэтапное его реформирование.

Сфера регулирования контрактной системы Российской Федерации должна в перспективе охватывать всю совокупность хозяйственной деятельности федеральных, региональных и муниципальных органов власти и учреждений по удовлетворению общественных потребностей и не ограничиваться исключительно закупкой товаров (работ, услуг) для государственных (муниципальных) нужд.

В Российской Федерации указанная деятельность государства по удовлетворению общественных потребностей реализуется также путем предоставления субсидий юридическим лицам (за исключением субсидий государственным (муниципальным) учреждениям), индивидуальным предпринимателям, физическим лицам - производителям товаров, работ, услуг и установления государственных (муниципальных) заданий на оказание государственных (муниципальных) услуг, а также может быть реализована путем закупки объектов общественных потребностей у хозяйствующих субъектов.

Сопоставление данных способов осуществления хозяйственной деятельности и выбор одного из них или их сочетания должен производиться одновременно с планированием ресурсного обеспечения долгосрочных целевых программ.

Первоочередной задачей на 2010-2011 год является совершенствование нормативного правового регулирования государственных (муниципальных) закупок с учетом особенностей каждой стадии: планирования, размещения и исполнения. После перехода с 2012 года на реализацию государственной политики в форме долгосрочных целевых программ и совершенствования механизма государственных (муниципальных) заданий необходимо рассмотреть

вопрос о распространении контрактной системы на всю совокупность хозяйственной деятельности федеральных, региональных и муниципальных органов власти и учреждений по удовлетворению общественных потребностей.

В целях создания нормативного правового регулирования стадии планирования государственного (муниципального) заказа предлагается установить порядок:

определения в рамках ДЦП и ВЦП объема предоставляемых государством услуг и выполняемых государственных функций;

стимулирования государственных (муниципальных) закупок инновационной продукции, в том числе отечественного производства;

определения объема государственных (муниципальных) закупок в натуральном выражении исходя из расчетно-нормативных затрат на оказание государственных услуг и выполнения функций;

проведения мониторинга цен, предметов закупки и производителей товаров (работ, услуг).

В нормативное правовое регулирование стадии размещения государственного (муниципального) заказа целесообразно включить положения о необходимости:

утверждения плана-графика государственных (муниципальных) закупок и графика заключения государственных (муниципальных) контрактов;

регламентации порядка составления требований к предмету закупки;

установления законодательных требований к обеспечению контрактов, в том числе разработке и утверждению типовых форм банковских гарантий и поручительств, определения критериев дифференциации в процедурах размещения заказа;

разработки типовых государственных (муниципальных) контрактов, как на стандартные товары работы и услуги, так и на имеющие специальные особенности (в части оборонного комплекса, НИОКРов, стимулирования инновационной деятельности и т.п.);

установления порядка определения цены государственного (муниципального) контракта.

предоставления возможности заключать «зонтичные» контракты или централизовать все закупки, осуществляемые подведомственными ведомству структурами, что приведет не только к уменьшению расходования бюджетных средств, сокращению количества «непрофильных» сотрудников, но и упорядочит саму процедуру размещения заказов, повысит качество закупаемых товаров, работ, услуг.

Изменения, вносимые в законодательство Российской Федерации, регламентирующее исполнение государственных (муниципальных) контрактов, необходимо направить на закрепление:

регламентации организации надзора со стороны заказчика за исполнением контракта, издание рекомендаций по принятию исполненного государственного (муниципального) контракта;

специального представительства в спорах, возникающих вследствие неисполнения государственных (муниципальных) контрактов;

упрощенной (сокращенной по времени) судебной процедуры рассмотрения дел, связанных с расторжением контрактов при их ненадлежащем исполнении или признанием их недействительными в связи грубыми нарушениями при их заключении;

введения требований о предоставлении открытой информации об исполнении государственных (муниципальных) контрактов и контроле за исполнением плана-графика государственных (муниципальных) закупок в части расходования бюджетных средств (в том числе создания единого общероссийского реестра государственных и муниципальных контрактов, включающего, в том числе, информацию об исполнении контрактов);

регулирования оценки соотношения объема и стоимости оказанных и запланированных к оказанию государственных услуг (выполненных работ);

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

унифицированного размера штрафных санкций;

возможности для обеспечения работы с долгосрочными контрактами с учетом внесения изменения цены по государственному контракту по заранее установленным правилам.

Эти положения необходимо закрепить в нормативных правовых актах, регламентирующих порядок разработки, утверждения и реализации долгосрочных и ведомственных целевых программ, а также в Федеральном законе «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд» и других правовых актах.

## **11. Повышение эффективности бюджетных расходов по направлениям государственной политики (сферам деятельности, отраслям экономики и социальной сферы)<sup>1</sup>**

Для повышения эффективности расходов в каждой из отраслей предлагается в 2010 году разработать и принять долгосрочные и ведомственные целевые программы (согласно приложению, *разрабатывается*).

Практическое применение предлагаемых Программой принципов и инструментов будет осуществляться в рамках долгосрочных и ведомственных целевых программ (согласно приложению<sup>2</sup>), разработанных в установленном

---

<sup>1</sup> Раздел будет доработан на основе предложений соответствующих федеральных органов исполнительной власти.

<sup>2</sup> Будет представлено с учетом доработки раздела



порядке и с учетом следующих основных положений в соответствующих сферах (отраслях).

### ***1) Социальная защита населения и поддержка занятости.***

Основные мероприятия:

Оптимизация категорий получателей и состава льгот.

Определение наиболее эффективных мер и форм социальной поддержки.

Повышение адресности социальной помощи, повышение точности определения нуждаемости.

Совершенствование порядка исполнения социальных обязательств.

Совершенствование разграничения полномочий выполнения социальных обязательств между уровнями государственной власти и муниципальными образованиями.

Создание дополнительных стимулов для привлечения в экономику молодежи, работников старшего возраста, а также для расширения участия женщин в трудовой деятельности с учетом поддержки рождаемости.

Снижение административных барьеров, препятствующих высвобождению избыточной рабочей силы на низкоэффективных предприятиях.

Стимулирование возвращения в Россию квалифицированных российских специалистов, выехавших из страны в связи с поиском работы.

Совершенствование механизма формирования перечня профессий (специальностей, должностей) по видам экономической деятельности, на которые не распространяются квоты на осуществление иностранными гражданами трудовой деятельности в Российской Федерации.

Модернизация трудового законодательства в целях повышения эффективности механизма разрешения трудовых споров, развития норм регулирования трудовых отношений при применении дистанционной занятости и других новых и развивающихся форм занятости.

Создание обоснованной системы оценки и мониторинга пенсионных обязательств Российской Федерации на долгосрочную перспективу.

### ***2) Здоровоохранение.***

Основные мероприятия:

Переход на оплату медицинской помощи по полному тарифу за счет средств обязательного медицинского страхования.

Установление федеральных требований к размеру взносов субъектов Российской Федерации на обязательное медицинское страхование неработающего населения.

Совершенствование системы выравнивания финансовых условий реализации территориальных программ государственных гарантий бесплатной медицинской помощи на основе минимального подушевого норматива.

Совершенствование системы ценообразования на лекарственные средства, закупаемые для государственных и муниципальных нужд, включая установление референтных цен и фиксированных торговых надбавок.

Повышение уровня оказания амбулаторной медицинской помощи населению путем создания условий для развития профилактической помощи, стационаров на дому и стационаров дневного пребывания в больницах и диагностических центрах.

Конкретизация порядка и условий предоставления бесплатной медицинской помощи и платных медицинских услуг.

Осуществление перехода от единого социального налога в части средств, поступающих в бюджеты фондов обязательного медицинского страхования, к страховому взносу по единому для всех работодателей и индивидуальных предпринимателей тарифу.

Создание механизма налогового стимулирования работодателей и граждан, способствующего развитию добровольного медицинского страхования.

Разработка механизмов интеграции обязательного и добровольного медицинского страхования по соответствующим программам.

Расширение финансово-хозяйственной самостоятельности и повышение прозрачности деятельности организаций здравоохранения.

Уточнение распределения полномочий в сфере здравоохранения между муниципальным и региональным уровнями власти с целью усиления ответственности субъектов Российской Федерации за организацию здравоохранения.

Расширение возможности граждан влиять на деятельность организаций здравоохранения, введение практики оценки пациентом качества оказанной медицинской помощи.

Разработка стратегии организации и оказания медицинской помощи при тяжелых заболеваниях, требующих высоких финансовых затрат (ежегодно до 10 заболеваний, потребляющих наибольший объем ресурсов).

Возмещение страховыми медицинскими организациями расходов на оплату лекарственных средств, отпущенных аптечными организациями отдельным категориям граждан.

Создание системы планирования подготовки врачей и среднего медицинского персонала.

Формирование инвестиционных программ здравоохранения на основе государственных и частных инвестиций при активизации использования механизмов частно-государственного партнерства, в том числе концессионных соглашений.

### ***3) Образование.***

Основные мероприятия:

Введение нормативно-подушевого механизма оплаты образовательных услуг.

Расширение участия работодателей в подготовке образовательных стандартов, в мониторинге и прогнозировании потребностей экономики в квалифицированных кадрах, работе учреждений профессионального образования, оценке качества их деятельности.

Ликвидация мелких ВУЗов и филиалов или их присоединение к крупным ведущим университетам.

Сокращение непрофильного приема в ВУЗы, передача части освободившихся бюджетных мест этим же ВУЗам под профильный прием и части – профильным ВУЗам.

Расширение возможностей получения государственного (муниципального) задания (заказа) на реализацию основных образовательных программ по конкурсу, в том числе негосударственными организациями.

Внедрение на всех уровнях образования образовательных стандартов.

Внедрение в систему оплаты труда работников образовательных учреждений механизмов оценки качества и востребованности образовательных услуг потребителями.

Внедрение независимой системы оценки качества образования на всех уровнях и обеспечение публичной доступности ее результатов.

Создание условий для обеспечения участия потребителей образовательных услуг и общественных институтов в контроле и оценке качества образования.

Ужесточение лицензионных требований к учреждениям образования.

Содействие развитию советов самоуправления в образовательных учреждениях.

Осуществление конкурсной поддержки субъектов Российской Федерации и муниципальных образований, внедряющих современную модель образования.

Проведение эксперимента по государственной поддержке предоставления образовательных кредитов студентам образовательных учреждений высшего профессионального образования, имеющих государственную аккредитацию.

Расширение практики использования целевого капитала.

Изменение механизмов финансового обеспечения программ и стимулирование спроса на услуги непрерывного образования.

#### ***4) Наука и инновационная деятельность.***

Основные мероприятия:

Вовлечение в гражданский оборот объектов интеллектуальной деятельности, созданных за счет бюджетных средств.

Создание механизма межведомственной координации НИОКР.

Учет рейтингов организаций (ученых), конкурсное распределение бюджетных средств между организациями.

Совершенствование программы фундаментальных исследований, повышение статуса и оптимизация функций академий наук.

Совершенствование государственной системы учета, распоряжения и контроля за эффективным использованием прав Российской Федерации на результаты научно-технической деятельности, созданных за счет средств федерального бюджета.

Создание института независимой оценки деятельности научных организаций в соответствии с международной практикой.

#### **5) Жилищно-коммунальное хозяйство.**

Основные мероприятия:

Развитие системы управления имущественными комплексами коммунального хозяйства на основе концессионных соглашений.

Обеспечение содействия самоорганизации граждан и развитию бизнеса в сфере управления жилищным фондом.

Создание механизмов и разработка инструментов повышения энергоэффективности в сфере ЖКХ.

Стимулирование системных преобразований в жилищно-коммунальном хозяйстве и обновление жилищного фонда.

Создание условий для привлечения бизнеса и развития конкурентной среды в жилищно-коммунальном хозяйстве, в том числе путем реформирования системы тарифообразования, перехода к долгосрочным методам регулирования тарифов, ликвидации перекрестного субсидирования и привязки тарифов к качеству реализуемых услуг.

#### **6) Транспорт и транспортная инфраструктура.**

Основные мероприятия:

Разработка критериев отбора инвестиционных проектов и стандартизация подходов к оценке их эффективности, а также привлечение новых источников финансирования по крупным инфраструктурным проектам.

Развитие частно-государственного партнерства (концессии).

Разработка технических регламентов в области дорожного хозяйства. Объединение контрактов на строительство и содержание автодорог. Создание условий для монополизации рынка подряда на работы по содержанию дорог, в том числе, введение долгосрочных контрактов.

Подготовка и принятие федерального закона об аэропортах и аэропортовой деятельности.

Развитие конкурентной тарифной политики на транспортные услуги.

Создание и развитие портовых особых экономических зон.

Обеспечение конкурентных тарифов на транспортно-логистические услуги, в том числе при перевалке грузов с одного вида транспорта на другой.

#### **7) Обеспечение обороноспособности, безопасности и правопорядка**

Основные мероприятия:

Переход Вооруженных Сил Российской Федерации на новый уровень, создание современной боеспособной и мобильной армии.

Обеспечение полного перехода на комплектование должностей сержантов (старшин) Вооруженных Сил Российской Федерации, других войск, воинских формирований и органов, а также плавсостава Военно-Морского Флота военнослужащими, проходящими военную службу по контракту.

Создание новой системы оплаты воинского труда и материального стимулирования и совершенствование порядка пенсионного обеспечения граждан, уволенных с военной службы.

Переоснащение войск новыми системами и образцами вооружения и военной техники.

Реформирование системы денежного довольствия военнослужащих, военнослужащих органов безопасности и сотрудников правоохранительных органов и совершенствование порядка пенсионного обеспечения граждан, уволенных с военной и приравненной к ней службы.

Совершенствование деятельности органов внутренних дел Российской Федерации (путем обеспечения перевода милиции общественной безопасности на финансирование за счет средств федерального бюджета и оптимизации структуры МВД России).

Повышение эффективности реализации государственной политики в области гражданской обороны, защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера, обеспечение пожарной безопасности и безопасности людей на водных объектах, в том числе путем реорганизации войск гражданской обороны в воинские спасательные формирования постоянной готовности.

## **12. Создание информационной системы управления государственными финансами**

В настоящее время сформированы основы современной системы управления государственными и муниципальными финансами на базе информационно-технологической инфраструктуры Федерального казначейства, обеспечивающей полный, достоверный и оперативный охват информации о денежных потоках сектора государственного управления. Однако современное состояние общественных финансов предъявляет новые требования к уровню предоставления информации в целях обеспечения единого информационного пространства для повышения эффективности деятельности органов государственной власти и местного самоуправления и обеспечения публичности результатов их деятельности.

Для этого на базе ресурсов Федерального казначейства предлагается создать *Единую интегрированную информационную систему управления государственными финансами*, которая:

обеспечит интеграцию информации о финансовой деятельности и финансовом состоянии каждого публично-правового образования и создаст единое информационное пространство, позволяющее на основе обработки и анализа значительных массивов данных повысить качество управления закупками, персоналом, активами и обязательствами публично-правовых образований;

создаст инструменты для взаимоувязки стратегического и бюджетного планирования, определения плановых результатов бюджетных расходов и мониторинга их достижения;

обеспечит возможность установления для ДЦП измеримых конечных результатов, характеризующих удовлетворение потребностей внешних потребителей, и непосредственных - характеризующих объемы и качество

оказания государственных услуг, прогнозируемых при заданных внешних условиях;

обеспечит единство процессов составления, исполнения бюджетов, бюджетного учета и подготовки финансовой и иной регламентированной отчетности публично-правовых образований («электронный бюджет»), в том числе, позволит обеспечить оптимизацию межведомственного взаимодействия;

позволит осуществить централизацию и обеспечить единство учета объектов государственной и муниципальной собственности, объектов капитальных вложений;

обеспечит прозрачность и подотчетность деятельности органов государственной власти и органов местного самоуправления;

обеспечит механизмы 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 и муниципальных услуг, в том числе, информацию в разрезе программ, услуг, объектов финансирования в натуральном и стоимостном выражении.

В рамках создания Единой интегрированной информационной системы управления государственными финансами в частности потребуются создание следующих информационных ресурсов и общероссийских реестров:

реестр организаций государственного сектора;

информационная база по Основным направлениям деятельности Правительства Российской Федерации, долгосрочным и ведомственным целевым программам;

информационная база государственных (муниципальных) заданий, оказываемых услуг и деятельности государственных (муниципальных) учреждений;

информационная база по обязательствам и имуществу публично-правовых образований;

реестры государственных или муниципальных контрактов, заключенных по итогам размещения заказов;

реестр государственных (муниципальных) служащих.

Для решения поставленных задач необходимо реализовать следующие мероприятия:

разработать Концепцию создания и внедрения Единой интегрированной информационной системы управления государственными финансами и план мероприятий по ее реализации;

обеспечить проектирование Единой интегрированной информационной системы управления государственными финансами как комплекса взаимоувязанных компонентов, обеспечивающих функционирование системы: нормативное и методическое обеспечение, программного обеспечение, организационное обеспечение, информационно-технологическое обеспечение;

разработать нормативно-правовые акты и методические материалы для обеспечения создания и централизованного ведения общероссийских реестров и информационных ресурсов, организации эффективного информационного межведомственного взаимодействия;

совместно с отраслевыми органами государственного (муниципального) управления создать и обеспечить ведение общероссийских реестров и информационных ресурсов;

стандартизировать методики управленческого и кадрового учета для исключения дублирования функций органов государственного (муниципального) управления, централизации учета и обеспечения возможности предоставления соответствующих услуг организациям сектора государственного управления с использованием средств удаленного взаимодействия;

обеспечить развитие функциональности Автоматизированной системы Федерального казначейства, в том числе для: ведения плановых показателей и учета в разрезе бюджетных услуг и объектов бюджетного планирования на всех этапах бюджетного процесса, обеспечения макроэкономического прогнозирования и программно-целевого бюджетного планирования, проведения оперативного мониторинга отраслей и секторов экономики, мониторинга результативности и эффективности бюджетных расходов, управления государственными и муниципальными закупками, учета заключения и исполнения государственных и муниципальных контрактов, управления основными средствами, капитальными вложениями и обязательствами сектора государственного управления, ведения бюджетного, управленческого и кадрового учета организаций сектора государственного управления с использованием средств удаленного взаимодействия;

обеспечить создание портала «Государственные и муниципальные финансы Российской Федерации» для обеспечения публичного доступа к информации, формируемой на основании данных Единой интегрированной информационной системы управления государственными финансами;

обеспечить модернизацию информационно-технологической базы для функционирования Единой интегрированной информационной системы управления государственными финансами с учетом требований по обеспечению безопасности информации.

Внедрение интегрированной системы позволит перейти на качественно новый уровень управления государственными финансами и обеспечит инструментарием для принятия обоснованных управленческих решений с целью повышения эффективности и результативности бюджетных расходов.

### **13. 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 настоящей программы.

Для оперативного управления Программой предлагается создать **межведомственную рабочую группу**, состоящую из представителей заинтересованных федеральных органов исполнительной власти, возглавляемую заместителем Министра финансов Российской Федерации.

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

В *план на 2010 год* (прилагается) предлагается включить основные мероприятия со сроком исполнения март – июль для того, чтобы учесть результаты Программы при формировании бюджетных проектировок на 2011-2013 гг.

В 2010 году предлагается реализовать мероприятия Программы по следующим направлениям:

1) принятие базовых законов, прежде всего – системных поправок в Бюджетный кодекс Российской Федерации, для последующей разработки нормативных правовых актов и методических материалов;

2) начало разработки и аналитическое представление долгосрочных и ведомственных целевых программ при формировании проекта федерального бюджета;

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

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

Высшим органам исполнительной власти субъектов Российской Федерации ***рекомендуется разработать и организовать реализацию аналогичных региональных программы.***

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