



*К заседанию Комитета Совета Федерации по
федеративному устройству, региональной
политике, местному самоуправлению и
делам Севера (22 марта 2016 г.)*



Об основных направлениях повышения эффективности бюджетных расходов в субъектах Российской Федерации



Опыт органов государственной власти в сфере повышения эффективности бюджетных расходов

Федеральный уровень

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

(утв. распоряжением Правительства Российской Федерации от 30.06.2010 № 1101-р)

Программа повышения эффективности управления общественными (государственными и муниципальными) финансами на период до 2018 года

(утв. распоряжением Правительства Российской Федерации от 30.12.2013 № 2593-р)

Региональный уровень

Региональные программы повышения эффективности управления общественными финансами
(подготовлены 82 субъектами РФ)

Доклад об основных направлениях повышения эффективности расходов федерального бюджета

(рассмотрен на парламентских слушаниях в Государственной Думе Федерального Собрания Российской Федерации 23 июня 2015 года)



Задачи Доклада «Об основных направлениях повышения эффективности бюджетных расходов в субъектах Российской Федерации»

1. Обмен опытом и распространение лучших практик субъектов РФ.
2. Выявление проблем («узких мест»), которые затрагивают большинство субъектов РФ и должны решаться на федеральном уровне.
3. Выработка общих подходов к повышению эффективности бюджетных расходов.
4. Организация взаимодействия органов государственной власти по повышению качества управления общественными финансами на системной основе, в том числе построение системы мониторинга и оценки деятельности РОИВ в сфере повышения эффективности бюджетных расходов.



Этапы работы по Докладу

Срок

Информационный запрос в субъекты РФ

По каждому из направлений повышения эффективности бюджетных расходов субъектам РФ предложено предоставить информацию:

о значениях ключевых показателей, характеризующих текущее состояние в проблемных областях, и тенденциях их изменения;

об основных проблемах и вызовах, с которыми на практике сталкиваются РОИВ;

о мероприятиях (решениях), осуществляемых РОИВ;

о предложениях по внесению изменений в законодательство РФ, способствующих реализации на региональном уровне мероприятий по повышению эффективности бюджетных расходов;

о примерах лучшей практики органов местного самоуправления субъекта РФ в сфере управления муниципальными финансами.

июль
2015

Информация по Запросу представлена всеми субъектами РФ

(более 2,5 тыс. страниц)

август-
сентябрь
2015

Подготовка проекта Доклада

(совместно с экспертами)

октябрь-
декабрь
2015

Проект Доклада направлен в Совет Федерации
Федерального Собрания Российской Федерации и размещен на
официальном сайте Минфина России в сети Интернет

[\(http://minfin.ru/ru/performance/budget/policy/\)](http://minfin.ru/ru/performance/budget/policy/)

январь
2016

Обсуждение положений Доклада и выработка рекомендаций
*(Дорожная карта реализации мероприятий по повышению эффективности
бюджетных расходов)*

март
2016



Количество субъектов РФ, представивших наибольшее количество мер и предложений по внесению изменений в законодательство РФ

Раздел Доклада	Количество субъектов РФ, ед.		Наименование субъекта РФ, представившего наибольшее количество предложений по разделу (количество предложений)
	предложения по разделу	в том числе:	
		не менее 5 предложений по разделу	
Совершенствование государственных программ субъектов Российской Федерации	80	14	<i>Калужская область (15) Оренбургская область (7)</i>
Повышение качества государственных услуг и оптимизация сети государственных учреждений субъектов Российской Федерации	82	24	<i>г. Санкт-Петербург (8) Тульская область (7) Архангельская область (7)</i>
Повышение эффективности мер социальной поддержки населения	82	7	<i>Свердловская область (16) Ульяновская область (7) Республика Карелия (7)</i>
Повышение эффективности государственных закупок	60	24	<i>Сахалинская область (10) Калужская область (8) Республика Мордовия (8)</i>
Совершенствование бюджетной политики в сфере государственной поддержки реального сектора экономики и реализации инвестиционных проектов	74	27	<i>Магаданская область (12) Республика Коми (11) Оренбургская область (10)</i>
Повышение эффективности формирования, предоставления и распределения межбюджетных трансфертов	80	1	<i>Рязанская область (5)</i>
Повышение эффективности осуществления расходов на государственное управление	79	10	<i>Новосибирская область (6) Свердловская область (6)</i>
Развитие внутреннего финансового контроля и мониторинга качества финансового менеджмента	77	20	<i>Республика Алтай (8) Республика Коми (8) Омская область (8)</i>
Обеспечение открытости и прозрачности общественных финансов, расширение практики общественного участия	81	7	<i>Краснодарский край (11) Омская область (7)</i>



Сопоставление федерального и регионального опыта в сфере повышения качества управления общественными финансами

Направления, по которым практика РОИВ разнообразна и имеет специфические отличия

- ✓ Совершенствование государственных программ субъектов РФ
- ✓ Повышение качества государственных услуг и оптимизация сети государственных учреждений
- ✓ Повышение эффективности мер социальной поддержки населения
- ✓ Обеспечение открытости и прозрачности общественных финансов, расширение практики общественного участия

Направления, по которым практика ФОИВ и РОИВ в целом совпадает

- ✓ Повышение эффективности государственных закупок
- ✓ Совершенствование бюджетной политики в сфере государственной поддержки реального сектора экономики и реализации инвестиционных проектов
- ✓ Повышение эффективности формирования, предоставления и распределения межбюджетных трансфертов
- ✓ Повышение эффективности осуществления расходов на государственное управление
- ✓ Развитие внутреннего финансового контроля и мониторинга качества финансового менеджмента



Направления, по которым практика РОИВ разнообразна и имеет специфику (1)

1. Совершенствование государственных программ

Общие проблемы для ФОИВ и РОИВ

Меры

Отсутствие полноценной системы стратегических документов.	1) Наделение ответственных исполнителей госпрограмм возможностями перераспределения бюджетных ассигнований при исполнении бюджета.
Недостаточное отражение инструментов государственного регулирования.	2) Учет всех инструментов госполитики.
Низкое качество планирования целевых показателей.	3) Внедрение аудита эффективности госпрограмм и усиление ответственности руководителей за их реализацию.
	4) Учет результатов оценки эффективности при планировании бюджетных ассигнований.

Специфические проблемы РОИВ

Меры

Копирование структуры госпрограмм федерального уровня с потерей специфики региональных приоритетов.	1) Разработка критериев определения состава и значений показателей.
Необоснованные требования ФОИВ к содержанию государственных программ субъектов РФ.	2) Усиление контроля со стороны законодательных органов за формированием и реализацией государственных программ.
	3) Разработка методических рекомендаций по формированию государственных программ субъектов РФ, муниципальных программ.



Направления, по которым практика РОИВ разнообразна и имеет специфику (2)

2. Повышение качества государственных услуг и оптимизация сети государственных учреждений

Общие проблемы для ФОИВ и РОИВ

Меры

Отсутствие единых стандартов оказания государственных услуг (выполнения работ).	1) Перевод государственных (муниципальных) услуг в электронную форму.
Использование индивидуальных выравнивающих коэффициентов для отдельных учреждений при определении нормативных затрат на оказание госуслуг.	2) Вывод непрофильных функций госучреждений на аутсорсинг. 3) Выявление неиспользуемых основных фондов госучреждений и их продажа, сдача в аренду, консервация.
Слабое развитие конкуренции при оказании государственных услуг.	4) Расширение практики привлечения негосударственных организаций для оказания государственных (муниципальных) услуг.

Специфические проблемы РОИВ

Меры

Существенные различия между утвержденными федеральными базовыми (отраслевыми) перечнями госуслуг (работ) и региональными перечнями госуслуг (работ).	1) Формирование субъектами РФ ведомственных перечней госуслуг (работ), уточнение их содержания в соответствии с федеральными базовыми (отраслевыми) перечнями услуг (работ).
Незавершенность реструктуризации сети госучреждений субъектов РФ, подведомственных различным РОИВ.	2) Слияние мелких учреждений с загруженностью менее чем на 50% с более крупными.
Наличие у подведомственных госучреждений остатков субсидии на выполнение госзадания.	3) Разработка механизма возврата субсидии на выполнение государственного (муниципального) задания в случае его невыполнения (некачественного выполнения).



Направления, по которым практика РОИВ разнообразна и имеет специфику (3)

3. Повышение эффективности мер социальной поддержки населения

Общие проблемы для ФОИВ и РОИВ

Меры

Правовые ограничения применения принципа оценки нуждаемости при предоставлении мер соцподдержки.

Отсутствие унифицированных определений ряда понятий и терминов, раскрывающих отношения в области соцподдержки населения.

Отсутствие необходимого методического обеспечения предоставления соцподдержки на принципах оценки нуждаемости и оценки/проверки имущественной и финансовой обеспеченности получателей мер соцподдержки.

- 1) Оказание государственной соцподдержки на основании социального контракта.
- 2) Осуществление инвентаризации мер социальной поддержки, организация контроля за предоставлением соцподдержки.
- 3) Изменение перечня мер соцподдержки, предоставляемых по принципу оценки нуждаемости, и категорий получателей.

Специфические проблемы РОИВ

Меры

Правовые, финансовые риски при предоставлении соцподдержки в соответствии с принципом оценки нуждаемости.

Проблемы информационного обеспечения предоставления мер соцподдержки на принципах оценки нуждаемости.

Несоответствие периодичности предоставления получателями мер соцподдержки сведений о доходах в органы соцзащиты и получения налоговыми органами сведений о доходах граждан.

- 1) Проведение мониторинга предоставления мер соцподдержки и аудита системы соцпомощи населению.
- 2) Отмена/приостановление ранее установленных региональным законодательством мер соцподдержки, финансируемых из бюджетов субъектов РФ.
- 3) Организация межведомственного информационного взаимодействия при предоставлении мер соцподдержки.



Направления, по которым практика РОИВ разнообразна и имеет специфику (4)

4. Обеспечение открытости и прозрачности общественных финансов, расширение практики общественного участия

Общие проблемы для ФОИВ и РОИВ

Меры

Низкий уровень заинтересованности и вовлеченности граждан в бюджетный процесс.	1)	Повышение понятности предоставляемых данных о бюджете.
Низкий уровень бюджетной грамотности населения.	2) 3)	Привлечение граждан к обсуждению проектов государственных программ. Организация работы по обучению населения основам формирования и исполнения бюджета.

Специфические проблемы РОИВ

Меры

Трудности продвижения проектов инициативного бюджетирования.	1)	Развитие организационной, правовой и методологической базы для реализации инициативного бюджетирования, программ поддержки местных инициатив.
Недостаточная интеграция в единое информационное пространство информационных систем управления общественными финансами, созданных различными публично-правовыми образованиями и ведомствами.	2)	Расширение обратной связи с населением посредством организации работы с соцсетями и мобильными приложениями, обеспечения технической возможности направления обращений и вопросов на сайтах финорганов и порталах, посвященных бюджетной тематике.



Направления, по которым практика ФОИВ и РОИВ в целом совпадает (1)

1. Повышение эффективности государственных закупок

Общие проблемы для ФОИВ и РОИВ

Меры

Отсутствие нормирования в сфере госзакупок.

1) Введение нормирования затрат, пересмотр подходов к авансированию госконтрактов.

Сложности определения и обоснования начальной (максимальной) цены контракта.

2) Централизация и проведение совместных закупок, внедрение механизмов сопровождения госконтрактов в финансовых органах.

Излишняя регламентация закупочных процедур, неоправданное затягивание закупочного процесса.

3) Оптимизация документооборота.

4) Разработка, применение типовых контрактов.

Отсутствие интеграции информационных систем госзакупок и планирования бюджета.

5) Разработка и модернизация автоматизированных информационных систем управления закупками.

Неравномерность выполнения госконтрактов в течение года.

2. Совершенствование бюджетной политики в сфере государственной поддержки реального сектора экономики и реализации инвестиционных проектов

Общие проблемы для ФОИВ и РОИВ

Меры

Недостаточная развитость механизмов привлечения частных инвестиций, включая использование ГЧП.

1) Предоставление инвесторам государственного (муниципального) имущества в долгосрочную аренду на льготных/упрощенных условиях.

Неудовлетворительное качество подготовки проектных документов и проведения конкурсных процедур.

2) Создание специализированных организаций (РОИВ) по привлечению инвестиций в регион.

3) Создание региональных инвестиционных фондов для реализации инвестиционных проектов, осуществляемых на принципах ГЧП.

Принятие решений об осуществлении бюджетных инвестиций без проведения сравнительного анализа различных вариантов реализации инвестиционного проекта.

4) Внедрение организационно-методических процедур выбора оптимальной формы госучастия в управлении инвестиционными проектами.



Направления, по которым практика ФОИВ и РОИВ в целом совпадает (2)

3. Повышение эффективности формирования, предоставления и распределения межбюджетных трансфертов

Общие проблемы для ФОИВ и РОИВ

Меры

Значительное количество субсидий с излишней детализацией направлений расходования бюджетных средств.

Низкая доля межбюджетных трансфертов, распределяемых законом о бюджете.

Регулярное внесение изменений в законодательство, связанное с перераспределением полномочий.

Позднее доведение до субъектов РФ результатов распределения межбюджетных трансфертов.

- 1) Консолидация субсидий.
- 2) Увеличение доли межбюджетных трансфертов, распределяемых законом о бюджете.
- 3) Увеличение доли дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности в общем объеме межбюджетных трансфертов при сокращении доли иных межбюджетных трансфертов.

4. Повышение эффективности расходов на государственное управление

Общие проблемы для ФОИВ и РОИВ

Меры

Наличие избыточных, дублирующих функций.

Значительная доля расходов на финансирование обеспечивающих функций.

Отсутствие единого подхода к формированию численности госслужащих.

Слабая увязка оплаты труда госслужащих с результатами.

- 1) Ограничение численности госслужащих, аудит/оценка необходимой штатной численности работников.
- 2) Централизация, аутсорсинг обеспечивающих функций.
- 3) Усиление зависимости величины оплаты от объема и качества выполненных работ.
- 4) Сокращение бюджетных расходов на оплату услуг повышенной комфортности, услуг связи, транспортное обслуживание, оптимизация площадей для размещения госорганов.



Направления, по которым практика ФОИВ и РОИВ в целом совпадает (3)

5. Развитие внутреннего финансового контроля и мониторинга качества финансового менеджмента

Общие проблемы для ФОИВ и РОИВ	Меры
Отсутствие единой методики проведения внутреннего государственного финансового контроля и аудита.	1) Смещение акцентов при планировании и проведении контрольных мероприятий на оценку эффективности и результативности.
Отсутствие методики оценки бюджетных рисков.	2) Внедрение риск-ориентированного подхода к планированию контрольных мероприятий.
Сложность процедур возврата бюджетных средств в бюджет соответствующего уровня в случае установления бюджетных нарушений, нарушений в сфере закупок.	3) Переподготовка и повышение квалификации контролеров и внутренних аудиторов.
	4) Усиление ответственности за невыполнение мероприятий и поручений по улучшению качества финансового менеджмента.
	5) Расширение практики проведения камеральных контрольных мероприятий.



Дальнейшее взаимодействие органов государственной власти Российской Федерации и экспертного сообщества

		Ответственные исполнители
Выявление лучших практик	<ul style="list-style-type: none">• Проведение отбора «пула» типовых решений и лучших практик по управлению общественными финансами.• Формирование эталонных решений, разработка рекомендаций по их применению и распространению.	Минфин России Экспертное сообщество
Мониторинг	<ul style="list-style-type: none">• Разработка порядка осуществления мониторинга.• Организация подготовки субъектами РФ обзора лучших региональных и муниципальных практик по управлению общественными финансами по единым подходам.• Ежегодная подготовка сводного обзора.	Минфин России Субъекты РФ
Совершенствование законодательства	<ul style="list-style-type: none">• Проведение экспертизы представленных предложений по внесению изменений в законодательство.• Включение отобранных законотворческих инициатив в соответствующие планы Федерального Собрания РФ, Правительства РФ, ФОИВ.	Федеральное Собрание РФ Минфин России ФОИВ
Стимулирование	<ul style="list-style-type: none">• Размещение результатов мониторинга в открытых источниках, их учет в дорожных картах органов власти.• Учет и включение полученных результатов в документы стратегического и бюджетного планирования.• Формирование рейтингов эффективности.	Органы власти всех уровней