

ПРАВИТЕЛЬСТВО КАЛУЖСКОЙ ОБЛАСТИ

ПОСТАНОВЛЕНИЕ
от 4 августа 2014 г. N 454

О ПРОГРАММЕ ПОВЫШЕНИЯ ЭФФЕКТИВНОСТИ УПРАВЛЕНИЯ ОБЩЕСТВЕННЫМИ (ГОСУДАРСТВЕННЫМИ И МУНИЦИПАЛЬНЫМИ) ФИНАНСАМИ КАЛУЖСКОЙ ОБЛАСТИ НА ПЕРИОД ДО 2018 ГОДА

В соответствии с [пунктом 4](#) распоряжения Правительства Российской Федерации от 30.12.2013 N 2593-р Правительство Калужской области
ПОСТАНОВЛЯЕТ:

1. Утвердить [Программу](#) повышения эффективности управления общественными (государственными и муниципальными) финансами Калужской области на период до 2018 года (прилагается).

2. Органам исполнительной власти Калужской области руководствоваться положениями [Программы](#) повышения эффективности управления общественными (государственными и муниципальными) финансами Калужской области на период до 2018 года при реализации государственных программ Калужской области, а также при подготовке проектов законов Калужской области и иных нормативных правовых актов Калужской области.

3. Рекомендовать органам местного самоуправления Калужской области разработать аналогичные программы повышения эффективности управления муниципальными финансами.

Первый заместитель Губернатора
Калужской области
А.П.Лаптев

Приложение
к Постановлению
Правительства Калужской области
от 4 августа 2014 г. N 454

ПРОГРАММА ПОВЫШЕНИЯ ЭФФЕКТИВНОСТИ УПРАВЛЕНИЯ ОБЩЕСТВЕННЫМИ (ГОСУДАРСТВЕННЫМИ И МУНИЦИПАЛЬНЫМИ) ФИНАНСАМИ КАЛУЖСКОЙ ОБЛАСТИ НА ПЕРИОД ДО 2018 ГОДА

Программа повышения эффективности управления общественными (государственными и муниципальными) финансами Калужской области на период до 2018 года (далее - Программа) разработана в соответствии с [Программой](#) повышения эффективности управления общественными (государственными и муниципальными)

финансами на период до 2018 года, утвержденной распоряжением Правительства Российской Федерации от 30.12.2013 N 2593-р, [Стратегией](#) социально-экономического развития Калужской области до 2030 года, утвержденной постановлением Правительства Калужской области от 29.06.2009 N 250, [основными направлениями](#) бюджетной и налоговой политики Калужской области на 2014 год и на плановый период 2015 и 2016 годов.

I. Итоги реализации Программы Калужской области по повышению эффективности бюджетных расходов на период до 2012 года и ведомственной целевой программы "Совершенствование системы управления общественными финансами"

В 2011 - 2013 годах развитие бюджетной системы Калужской области осуществлялось в рамках [Программы](#) Калужской области по повышению эффективности бюджетных расходов на период до 2012 года, утвержденной постановлением Правительства Калужской области от 27.12.2010 N 543, и ведомственной целевой [программы](#) "Совершенствование системы управления общественными финансами", утвержденной приказом министерства финансов Калужской области от 18.01.2013 N 6.

За время реализации этих программ по всем направлениям был достигнут существенный прогресс.

В целях обеспечения сбалансированности и устойчивости областного и местных бюджетов осуществлялась увязка бюджетного планирования со стратегическими направлениями развития Калужской области, целеполагания бюджетных расходов с мониторингом достижения целей расходования бюджетных средств; совершенствовались межбюджетные отношения, создавались условия по повышению качества управления бюджетным процессом в муниципальных образованиях Калужской области.

Несмотря на значительное увеличение бюджетных расходов, вызванное в первую очередь расширением социальных обязательств, сохранилась сбалансированность и устойчивость бюджетной системы. Постоянно растет поступление налогов в областной бюджет за счет улучшения делового климата, развития промышленного производства. Происходит рост объема инвестиций, в том числе иностранных, в основной капитал.

На протяжении последних лет Калужская область обеспечивала положительную динамику показателей качества жизни населения и в целом социально-экономического развития. Одним из важнейших инструментов достижения этих результатов явилась реализация целевых программ. В 2013 году были внедрены новые инструменты программно-целевого планирования - государственные программы Калужской области. Повышалась доля межбюджетных трансфертов, предоставляемых на основе принципов программно-целевого управления межбюджетными отношениями. Ежегодно проводилась процедура оценки эффективности реализации долгосрочных и ведомственных целевых программ.

Доля программных расходов областного бюджета, нацеленных на конечный, объективно измеряемый результат, достигла 86 процентов от общего объема расходов областного бюджета.

Осуществлен комплекс мер с целью повышения эффективности деятельности органов исполнительной власти Калужской области по организации предоставления государственных услуг.

Обеспечено создание и развитие единой интегрированной информационной системы управления общественными финансами - электронного бюджета. Значительно увеличился объем общедоступной информации о государственных и муниципальных финансах, деятельности организаций государственного и муниципального сектора, повысилась регулярность обновления этой информации.

В рамках долгосрочной целевой [программы](#) "Развитие электронного правительства

Калужской области на период 2011 - 2015 годов" обеспечено развитие инфраструктуры оказания государственных услуг в электронном виде; развитие информационных систем оказания государственных услуг в электронном виде в органах исполнительной власти Калужской области; развитие технологической инфраструктуры электронного правительства Калужской области.

Калужская область в числе девяти регионов Российской Федерации в 2010 - 2011 годах участвовала в пилотном проекте по формированию в регионе федеральной контрактной системы. В рамках пилотного проекта происходила последовательная системная модернизация сферы обеспечения государственных и муниципальных нужд в закупках товаров, работ и услуг за счет развития существующих стадий закупочного цикла и за счет создания недостающих элементов технологического цикла обеспечения государственных и муниципальных нужд в Калужской области.

Для разработки и апробации технологий формирования федеральной контрактной системы в регионе создана региональная модель контрактной системы, разработаны и приняты нормативные правовые акты, обеспечивающие их внедрение, работоспособность и эффективность, а также внедрены необходимые технологические, автоматизированные, информационные системы. Это позволило создать в Калужской области единый технологический цикл закупок для государственных нужд, включающий прогнозирование поставок товаров, работ, услуг, формирование государственными заказчиками планов обеспечения государственных нужд, бюджетирование и размещение заказов на поставку товаров, работ, услуг, исполнение, мониторинг государственных контрактов и оценку результатов обеспечения государственных нужд в интересах планирования будущих периодов.

II. Цель, задачи и условия реализации Программы

Ответственное, эффективное и прозрачное управление государственными и муниципальными финансами является необходимым условием для повышения уровня и качества жизни населения области, устойчивого экономического роста, модернизации экономики и социальной сферы Калужской области.

Благодаря реализации комплекса мероприятий в рамках [Программы](#) Калужской области по повышению эффективности бюджетных расходов на период до 2012 года и ведомственной целевой [программы](#) "Совершенствование системы управления общественными финансами" сделаны шаги к формированию целостной системы управления общественными финансами на региональном и муниципальном уровнях. В настоящее время представляется возможным обеспечение дальнейшего развития нормативного правового регулирования и методического обеспечения бюджетных правоотношений в Калужской области.

Сформулированные на федеральном уровне в [Программе](#) повышения эффективности управления общественными (государственными и муниципальными) финансами на период до 2018 года цели, задачи и направления дальнейшего совершенствования системы управления общественными финансами будут реализовываться в Калужской области в рамках Программы повышения эффективности управления общественными (государственными и муниципальными) финансами Калужской области на период до 2018 года.

Выполнение мероприятий Программы позволит обеспечить выход системы управления общественными финансами в Калужской области на качественно новый уровень для содействия в достижении стратегических целей развития региона.

Необходимость разработки, цель и задачи Программы

В течение ряда лет Калужская область является одним из наиболее динамично

развивающихся регионов Центрального федерального округа и Российской Федерации в целом. Одним из необходимых условий для сохранения и развития существующих социально-экономических достижений в регионе является обеспечение стабильности и устойчивого развития финансово-бюджетной сферы Калужской области.

Наряду с положительными результатами реализации Программы Калужской области по повышению эффективности бюджетных расходов на период до 2012 года и ведомственной целевой программы "Совершенствование системы управления общественными финансами" в настоящее время в сфере управления общественными (государственными и муниципальными) финансами сохраняется ряд нерешенных проблем, в том числе:

- сохранение условий для неоправданного увеличения бюджетных расходов при невысокой мотивации органов государственной власти и органов местного самоуправления к оптимизации бюджетных расходов;

- неиспользование в полной мере новых форм оказания и финансового обеспечения государственных и муниципальных услуг;

- недостаточная действенность системы государственного и муниципального финансового контроля и недостаточность его ориентации на оценку эффективности бюджетных расходов;

- недостаточная степень вовлеченности гражданского общества в обсуждение целей и результатов использования бюджетных средств.

Исходя из этого целью Программы является повышение эффективности и прозрачности использования бюджетных средств при достижении целей и обеспечении приоритетов социально экономического развития Калужской области.

Для достижения поставленной цели предлагается обеспечить решение следующих основных задач:

- 1) реализация мер по повышению эффективности бюджетных расходов;

- 2) совершенствование государственного и муниципального финансового контроля с целью его ориентации на оценку эффективности бюджетных расходов;

- 3) обеспечение дальнейшего повышения качества финансового менеджмента в секторе государственного управления;

- 4) повышение открытости и прозрачности управления общественными финансами.

Общими предпосылками для достижения цели и решения задач Программы являются:

- долгосрочная устойчивость и сбалансированность областного бюджета;

- развитие государственно-частного партнерства.

Организация выполнения мероприятий Программы будет осуществляться в рамках деятельности соответствующих главных распорядителей средств областного бюджета и их подведомственных учреждений.

Обеспечение устойчивости и сбалансированности областного бюджета

Обеспечение долгосрочной сбалансированности и устойчивости областного бюджета является важнейшей предпосылкой для сохранения экономической стабильности, которая, в свою очередь, создает базовые условия для экономического роста, улучшения инвестиционного климата, диверсификации и повышения конкурентоспособности субъектов экономической деятельности, основанной на инновационном развитии, создания рабочих мест для производств, требующих кадров высокой квалификации.

Переход к формированию областного бюджета на основе государственных программ предъявляет дополнительные требования к устойчивости областного бюджета в части гарантированного обеспечения финансовыми ресурсами действующих расходных обязательств, прозрачного распределения имеющихся средств. Тем самым будет

реализована возможность создания прочной основы для системного повышения эффективности бюджетных расходов, концентрации всех ресурсов на важнейших направлениях деятельности.

Для обеспечения долгосрочной сбалансированности и устойчивости областного бюджета необходимо реализовать комплекс мер по следующим основным направлениям.

1. Разработка и реализация бюджетной стратегии Калужской области.

Бюджетная стратегия Калужской области (далее - Бюджетная стратегия) будет разрабатываться на основе планируемой к принятию Бюджетной стратегии Российской Федерации. Предполагается, что Бюджетная стратегия будет представлять собой документ, включающий долгосрочный прогноз основных параметров областного бюджета, факторов и условий формирования и реализации основных направлений бюджетной политики, основных параметров финансового обеспечения государственных программ с учетом целей, параметров и условий социально-экономического развития Калужской области до 2030 года.

Основной ее целью является определение финансовых возможностей, условий и предпосылок для достижения ключевых целей, параметров и условий социально-экономического развития региона в долгосрочном периоде, сформулированных в стратегических документах.

2. Проведение взвешенной долговой политики по привлечению заемных средств.

Структура государственного долга Калужской области должна быть оптимизирована по видам заимствований и срокам их погашения.

Одной из основных задач является поддержание и повышение кредитного рейтинга Калужской области и минимизация банковских заимствований.

Обеспечение устойчивости и сбалансированности областного и местных бюджетов

Обеспечению устойчивости и сбалансированности областного и местных бюджетов должно способствовать принятие мер по улучшению администрирования доходов и проведение взвешенной политики по установлению налоговых льгот.

Неэффективные налоговые льготы и налоговые льготы с низкой бюджетной и социально-экономической эффективностью должны быть отменены либо не должны приниматься.

Кроме того, в целях обеспечения устойчивости местных бюджетов и поддержания их сбалансированности будет продолжено проведение мониторинга по соблюдению требований бюджетного законодательства, оценки качества организации и осуществления бюджетного процесса в муниципальных образованиях Калужской области.

Развитие государственно-частного партнерства

Государственно-частное партнерство позволяет использовать оптимальное сочетание государственных и частных ресурсов для решения ключевых задач социально-экономического развития региона.

Реализация проектов на принципах государственно-частного партнерства предполагает юридическое закрепление взаимодействия публично-правового образования и бизнеса, осуществление проектов на средне- или долгосрочной основе, наличие строго определенной цели, позволяющей оценить эффективность проекта по конечным общественно значимым результатам.

Развитие инструментов государственно-частного партнерства способствует увеличению инвестиций в инфраструктурные проекты, в том числе в социальной сфере, где необходимы механизмы долгосрочной компенсации части затрат инвестору публичной стороной соглашения.

Государственно-частное партнерство на основе долгосрочного контракта между частным инвестором и публично-правовым образованием может быть реализовано при условии, что инвестиционный проект обеспечивает решение одной из долгосрочных задач социально-экономического развития, находящейся в компетенции органа государственной власти.

III. Модернизация бюджетного процесса в условиях внедрения программно-целевых методов управления

Внедрение программного бюджета наряду с изменением порядка составления, утверждения и исполнения бюджетов и системы бюджетной отчетности предполагает внедрение новых форм и видов государственного и муниципального финансового контроля.

Необходимо отказаться от практики принятия решений по отдельным объектам, узким направлениям и перейти к системной оценке влияния бюджетных расходов на достижение целей государственных (муниципальных) программ. Таким образом, государственные (муниципальные) программы должны стать ключевым механизмом, с помощью которого увязывается стратегическое и бюджетное планирование.

В то же время при реализации Программы необходимо исходить из того, что сам по себе программный бюджет создает лишь необходимые предпосылки для полномасштабного внедрения программно-целевых методов деятельности органов исполнительной власти. Эффективность программного бюджета как одного из инструментов реализации государственной и муниципальной политики будет определяться результатами комплексной реформы государственного и муниципального управления.

Развитие государственных (муниципальных) программ как основного инструмента повышения эффективности бюджетных расходов

В 2013 году на региональном уровне в соответствии с федеральными нормативными правовыми актами были сформулированы, закреплены в нормативных правовых актах Калужской области и применены на практике основные методологические подходы к формированию государственных программ Калужской области и муниципальных программ.

Практика формирования государственных программ Калужской области и муниципальных программ выявила следующие проблемы и ограничения.

1. Отсутствие правовой основы для системной организации процесса стратегического планирования.

Государственные программы Калужской области и муниципальные программы разработаны в условиях, когда проводилась разработка проекта федерального закона "О стратегическом планировании в Российской Федерации" и окончательно не были сформированы единые подходы к организации процесса стратегического планирования, предполагающие в том числе определение состава документов стратегического планирования как на федеральном, так и на региональном уровне, четкое определение последовательности их разработки и взаимосвязи на каждом уровне управления, а также финансового обеспечения их реализации.

Представляется целесообразным все направления государственной (муниципальной) политики реализовывать в рамках соответствующих государственных (муниципальных) программ, выступающих в качестве программно-целевых инструментов, в том числе бюджетного планирования.

2. Отсутствие долгосрочного прогноза социально-экономического развития и

Бюджетной стратегии, утвержденных Правительством Калужской области, методических рекомендаций о разработке регионального долгосрочного прогноза социально-экономического развития и Бюджетной стратегии.

Разработка и утверждение государственных программ Калужской области и муниципальных программ осуществлялись в условиях, когда среднесрочный прогноз социально-экономического развития Калужской области и трехлетний областной и местные бюджеты не позволяли располагать информацией о ресурсных возможностях региональной бюджетной системы за пределами среднесрочного периода.

В этой связи разработка Бюджетной стратегии Калужской области на период до 2020 года, определяющей предельные расходы областного бюджета на реализацию государственных программ Калужской области на основе прогноза основных бюджетных параметров, становится актуальной задачей по переходу к долгосрочному бюджетному планированию.

Разработка долгосрочного прогноза социально-экономического развития и долгосрочной Бюджетной стратегии затрудняется во многом из-за методологической зависимости от решений, принятых на федеральном уровне, связанной в том числе с отсутствием рекомендаций по разработке таких документов.

3. Не до конца проработаны вопросы "встраивания" в государственные программы уже существующих инструментов программно-целевого планирования ("дорожных карт"), а также соотношения государственных программ с отраслевыми, межотраслевыми и территориальными документами стратегического планирования.

Решение проблем и снятие сложившихся ограничений на всех уровнях управления предполагается осуществить путем реализации следующих предложений.

1. Осуществление на региональном уровне долгосрочного бюджетного планирования. Для этого необходимо на основании соответствующих рекомендаций федерального уровня с учетом долгосрочного прогноза социально-экономического развития Калужской области разработать Бюджетную стратегию с определением предельных объемов расходов по каждой государственной программе на весь срок реализации. Объем бюджетных ассигнований по государственным (муниципальным) программам должен определяться в рамках объективных возможностей соответствующего бюджета с учетом оценки достигнутых и ожидаемых результатов их реализации.

2. В целях повышения финансовой самостоятельности ответственных исполнителей государственных (муниципальных) программ представляется оправданным расширение их прав в распределении общего (доведенного) объема бюджетных ассигнований по подпрограммам, основным мероприятиям, ведомственным целевым программам и соисполнителям, участникам государственных (муниципальных) программ. Ответственные исполнители должны иметь возможность влияния на объемы финансового обеспечения реализации тех или иных мероприятий, в том числе перераспределения бюджетных средств между мероприятиями (соисполнителями, участниками), с определенными ограничениями.

Для реализации данного направления необходимо использовать существующие юридические возможности закрепления полномочий ответственных исполнителей государственных (муниципальных) программ в рамках бюджетного процесса как на стадии формирования проекта закона (решения) о бюджете, так и на стадии исполнения бюджета.

Развитие системы государственного (муниципального) финансового контроля

При переходе к программному бюджету трансформируются задачи органов внешнего государственного (муниципального) финансового контроля. При организации их деятельности акцент должен быть смещен с контроля над финансовыми потоками к

контролю за результатами, которые приносит их использование.

Одним из основных инструментов в деятельности органов внешнего государственного (муниципального) контроля при этом должен стать аудит эффективности, который предполагает также анализ достижения запланированных результатов и разработку рекомендаций по устранению системных причин, которые препятствуют их достижению. Аудит эффективности призван дать оценку эффективности деятельности органов государственной власти и органов местного самоуправления Калужской области с точки зрения результативности выполнения мероприятий государственных (муниципальных) программ, а также достижения конечных целей и задач данных программ в социальной, экономической или иных сферах деятельности общества.

На этапе планирования проведения проверок и ревизий органы внутреннего государственного (муниципального) финансового контроля должны проводить комплексный анализ информации, связанной с недостатками и нарушениями в финансово-бюджетной сфере.

Переход к программному бюджету требует усиления контроля за выполнением государственных (муниципальных) программ, поскольку такой контроль должен происходить не только на стадии обсуждения проекта закона (решения) о бюджете, но и на всем их "жизненном цикле" - поэтапной реализации, мониторинге, оценке результативности государственных (муниципальных) программ.

В свою очередь, органы внутреннего государственного (муниципального) финансового контроля будут обладать полномочиями по контролю за полнотой и достоверностью отчетности о реализации государственных (муниципальных) программ с применением мер ответственности в случаях представления заведомо неполной или недостоверной отчетности.

В целом это должно способствовать созданию полноценной работоспособной системы мониторинга государственных (муниципальных) программ.

Организация контроля за реализацией государственных (муниципальных) программ позволит в полной мере опереться на данные представленной отчетности при принятии управленческих решений, включающих решения о корректировке государственных (муниципальных) программ, оперативном принятии иных управленческих решений, а также позволит получить объективную оценку результатов реализации и эффективности государственных (муниципальных) программ.

IV. Упорядочение структуры управления финансовыми ресурсами публично-правовых образований

Упорядочение структуры государственного сектора экономики

В соответствии с законодательством Российской Федерации государственное (муниципальное) унитарное предприятие создается в случаях, предусмотренных [пунктом 4 статьи 8](#) Федерального закона "О государственных и муниципальных унитарных предприятиях".

В целях повышения эффективности управления государственной (муниципальной) собственностью и общественными финансами государственные и муниципальные унитарные предприятия, деятельность которых не соответствует функциям соответствующего органа государственной власти (органа местного самоуправления), должны быть реорганизованы или ликвидированы.

Для этого необходимо провести мониторинг существующих унитарных предприятий на предмет наличия предприятий, деятельность которых не связана или косвенно связана с работой по конкретным направлениям деятельности соответствующего органа государственной власти (органа местного самоуправления). В случае необходимости

будут приняты соответствующие управленческие решения.

Управление доходами публично-правовых образований

Существенным элементом повышения эффективности деятельности публично-правовых образований является политика в области формирования и администрирования доходов бюджетов, в том числе при реализации государственных программ Калужской области.

При использовании для этих целей налоговых инструментов основное внимание необходимо уделить:

количественной оценке налоговых инструментов, включая объемы бюджетных средств, направляемых на реализацию тех или иных программ, выпадающие доходы от применения различных налоговых льгот и освобождений, пониженных или повышенных налоговых ставок, иных налоговых преференций, имеющих стимулирующий характер и направленных на решение определенных задач;

оценке эффективности применения налоговых инструментов достижения целей и задач, для решения которых были установлены те или иные налоговые преференции, а также соотнесение полученных результатов и ресурсов, затраченных на их достижение в виде недополученных доходов бюджетной системы.

V. Повышение функциональной эффективности бюджетных расходов

Переход к программно-целевым методам управления, в том числе к программному бюджету, предполагает расширение финансовой самостоятельности и, следовательно, ответственности органов исполнительной власти за достижение запланированных целей и результатов.

Наряду с созданием общих условий и стимулов для повышения эффективности бюджетных расходов необходимы разработка и реализация конкретных инструментов и механизмов для достижения этой цели с учетом специфики основных сфер деятельности (функций) органов государственной власти и местного самоуправления.

Создание системы анализа эффективности бюджетных расходов

Система анализа эффективности бюджетных расходов должна основываться на следующих базовых подходах:

анализ эффективности бюджетных расходов на всех стадиях бюджетного процесса;

оценка всей совокупности финансовых, административных и иных ресурсов;

публичность и общедоступность промежуточных и итоговых результатов анализа;

учет результатов анализа эффективности бюджетных расходов для будущих бюджетных циклов.

Анализ эффективности бюджетных расходов предлагается осуществлять в процессе формирования проекта областного бюджета в отношении мероприятий, финансовое обеспечение которых осуществляется за счет средств областного бюджета, в части принятия новых расходных обязательств, исполнения и оценки достигнутых результатов использования бюджетных ассигнований.

В случае необходимости будут внесены изменения в [постановление](#) Правительства Калужской области от 17.07.2013 N 366 "Об утверждении Порядка принятия решения о разработке государственных программ Калужской области, их формирования и реализации и Порядка проведения оценки эффективности реализации государственных программ Калужской области".

Также будут осуществляться:

применение механизмов обоснований бюджетных ассигнований и государственных

заданий;

формирование планов и планов-графиков закупок товаров, работ и услуг для государственных и муниципальных нужд, включая обоснование закупок в части начальной (максимальной) цены контракта и способа определения поставщика (подрядчика, исполнителя), в том числе дополнительных требований к участникам закупок.

Кроме того, важнейшим элементом оценки эффективности бюджетных расходов на стадии планирования будет выступать возможность непосредственной увязки соответствующих бюджетных расходов с конкретными измеримыми результатами, которых планируется достигнуть.

При этом обязательным элементом анализа эффективности бюджетных расходов должно стать применение метода альтернативных издержек, то есть прогнозирования последствий нереализации мероприятий (осуществления бюджетных расходов), а также оценка предельной эффективности.

При прочих равных условиях объемы бюджетных расходов будут оцениваться в качестве наиболее эффективных в пределах, при которых темпы приростов расходов на один условный рубль не становятся ниже темпов прироста (сокращения) соответствующих показателей, отражающих конечный результат использования государственных финансов.

Это позволит отчасти избежать увеличения бюджетных расходов по отдельным направлениям, эффект от применения которых прирастает медленнее соответствующих затрат.

Комплексный подход к оценке финансовых ресурсов должен предусматривать учет не только сроков и объемов осуществления соответствующих кассовых расходов, но и учет наличия необходимого нормативного правового, методологического и институционального обеспечения мероприятий, а также применение таких мер финансового стимулирования, как государственные кредиты, гарантии и поручительства, особенности налогообложения соответствующих видов деятельности или объектов налогообложения (налоговые льготы).

Важнейшим условием получения объективных результатов анализа эффективности бюджетных расходов является использование независимой оценки, что подразумевает широкое участие экспертных, научных негосударственных организаций.

Кроме того, дополнительным условием обеспечения функционирования такой системы должно стать привлечение экспертов и экспертных организаций в случаях, установленных Федеральным [законом](#) "О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд" (далее - Федеральный закон N 44-ФЗ), при осуществлении закупок для обеспечения государственных и муниципальных нужд, общественное обсуждение крупных закупок, промежуточных и итоговых результатов анализа эффективности бюджетных расходов.

Принципиальной задачей формирования системы анализа эффективности бюджетных расходов является применение результатов полученной оценки в последующих бюджетных циклах, включая сокращение (увеличение) объемов финансовых ресурсов в зависимости от итоговых оценок, выработка конкретных планов (дорожных карт) по минимизации выявленных локальных и общих препятствий эффективного использования бюджетных средств.

Функциональная эффективность расходов в сфере государственных и муниципальных закупок

Повышению эффективности бюджетных расходов в сфере закупок для обеспечения государственных и муниципальных нужд препятствует ряд системных проблем, требующих решения:

недостаточная профессиональная квалификация заказчиков государственного сектора, приводящая к принятию публично-правовым образованием рисков недобросовестного поведения сторон контрактных отношений, отсутствие взаимосвязи между структурными подразделениями заказчика, выполняющими отдельные операции в рамках закупочного процесса;

излишняя децентрализация полномочий заказчика, создающая необходимость финансового обеспечения деятельности подразделений, имеющих схожие или дублирующие функции;

невозможность передачи на аутсорсинг функций по управлению исполнением контракта.

Федеральный закон N 44-ФЗ позволяет сформировать инструменты, направленные на решение обозначенных вопросов.

Во-первых, указанным Федеральным законом предусмотрено формирование в структуре органов власти, органов местного самоуправления, казенных учреждений, иных юридических лиц контрактных служб (или контрактных управляющих).

В рамках организации данного процесса заказчиком предстоит утвердить правовые акты (регламенты), устанавливающие порядок реализации контрактными службами возлагаемых на них функций, а также обеспечить требуемый уровень квалификации государственных гражданских служащих, муниципальных служащих, работников учреждений. При этом формирование контрактных служб должно осуществляться в рамках общей штатной численности органов власти, органов местного самоуправления, работников учреждений.

Во-вторых, оптимизация бюджетных расходов на государственные и муниципальные закупки будет обеспечиваться централизацией полномочий заказчика, а также передачей отдельных полномочий заказчика уполномоченному органу (учреждению). При этом при принятии решений о централизации должна сохраняться ответственность за обеспечение реализации государственной (муниципальной) программы за соответствующим ответственным исполнителем.

Кроме того, при принятии решений о централизации потребуется провести оценку рисков, связанных с формированием перечня номенклатуры товаров, снижением количества покупателей на рынке государственного заказа.

В этой связи на первом этапе внедрения механизма централизации в зависимости от выбранного вида (с централизацией до заключения контракта или без нее) будет введена внутриведомственная централизация закупок, обязательная для органов власти, имеющих подведомственные казенные учреждения в случае централизации до заключения контракта, и бюджетных учреждений - если централизованы только полномочия по определению поставщиков (подрядчиков, исполнителей). Практика осуществления централизованных закупок позволит сократить расходы на организацию закупочных процедур, в том числе путем сокращения избыточной численности занятых в этой сфере служащих, а также обеспечить экономию на объемах закупок.

Введение ведомственной централизации потребует разработки внутренних правовых актов, определяющих полномочия уполномоченных органов (учреждений), их взаимоотношения с заказчиками или потребителями закупаемых товаров (работ, услуг). При этом оценка деятельности органа власти (органа местного самоуправления) по организации централизации закупок будет проводиться в том числе и в ходе оценки качества финансового менеджмента главного распорядителя бюджетных средств.

В-третьих, функциональная эффективность бюджетных расходов на закупки будет достигаться использованием введенного Федеральным законом N 44-ФЗ механизма банковского сопровождения контрактов, под которым понимается оценка банком рисков, связанных с исполнением контракта, и предоставление банкам полномочий по контролю и мониторингу операций со средствами поставщиков (подрядчиков, исполнителей) в рамках исполнения контрактов.

После анализа введенной с 2014 года практики осуществления банковского сопровождения контрактов необходимо заменить практику авансирования по контрактам банковским кредитованием исполнителя в рамках исполнения обязательств по контракту.

В-четвертых, эффективности бюджетных расходов будет способствовать внедрение ведомственного контроля со стороны органов исполнительной власти и органов местного самоуправления Калужской области за соблюдением законодательства Российской Федерации и иных нормативных правовых актов о контрактной системе в сфере закупок в отношении подведомственных им заказчиков.

Повышение эффективности оказания государственных (муниципальных) услуг

В 2012 году в целом завершился переходный период реформирования государственных и муниципальных учреждений (далее - учреждения) и формирования нового механизма оказания и финансового обеспечения государственных (муниципальных) услуг и работ, предусмотренного Федеральным **законом** "О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием правового положения государственных (муниципальных) учреждений" (далее - Федеральный закон N 83-ФЗ).

В целом в ходе реализации Федерального **закона** N 83-ФЗ был обеспечен положительный эффект как для потребителей, ощутивших повышение качества оказываемых услуг, так и для менеджмента в органах исполнительной власти, органах местного самоуправления, учреждениях, получившего возможность применения более эффективных управленческих технологий для решения проблем учреждений.

В рамках реализации указанной реформы необходимо проводить работу по существенному сокращению доли неэффективных расходов. Этого можно достичь в том числе за счет четкой увязки состава и объема услуг с социальными гарантиями и обязательствами государства, более обоснованного планирования и распределения средств на оказание (выполнение) государственных и муниципальных услуг (работ), более рационального и экономного использования бюджетных средств учреждениями (в частности при проведении закупок), передачи оказания (выполнения) части государственных (муниципальных) услуг (работ) в рыночный сектор (при репрофилировании или ликвидации соответствующих учреждений), сокращения издержек по административному контролю текущей деятельности автономных и бюджетных учреждений.

В ходе реализации первого этапа этой системной реформы выявились следующие проблемы и ограничения:

несоответствие видов деятельности учреждений, в основном носящей явно коммерческий характер, целям создания учреждения;

несоответствие государственных и муниципальных услуг, оказываемых учреждениями, полномочиям соответствующего публично-правового образования или полномочиям соответствующего органа власти, осуществляющего функции и полномочия их учредителя;

сохранение высокого уровня агрегирования при формулировании государственных (муниципальных) услуг (применение подхода "одно учреждение - одна услуга"), при котором затруднены объективное сопоставление затрат учреждений и оценка эффективности их деятельности (в данной ситуации применимы только индивидуальные нормативы, расчет которых фактически не отличается от расчета сметы и которые непригодны для анализа и сопоставления эффективности деятельности учреждений; кроме того, в рамках подхода "одно учреждение - одна услуга" невозможно четко отделить услуги, оказываемые на платной основе, от бесплатных);

наличие в перечнях государственных (муниципальных) услуг и работ услуг,

оказываемых на платной основе, включение которых в данные перечни не предусмотрено федеральными законами и законами Калужской области.

Для повышения качества и доступности государственных и муниципальных услуг необходимо решение следующих основных задач.

1. Оптимизация структуры бюджетной сети учреждений, не оказывающих услуги, непосредственно направленные на реализацию полномочий органов государственной власти и органов местного самоуправления, а также не соответствующие профилю органа, осуществляющего функции и полномочия учредителя.

2. Формирование сводного перечня государственных и муниципальных услуг и работ на основе базовых (отраслевых) перечней государственных и муниципальных услуг и работ, разработанных федеральными органами исполнительной власти, ответственными за реализацию государственной политики и нормативное правовое регулирование в соответствующих сферах деятельности, который будет действовать для всех публично-правовых образований.

3. Переход при финансовом обеспечении учреждений к единой методике расчета прозрачных и объективных единых нормативных затрат на оказание услуг (с учетом региональной или отраслевой специфики).

4. Расширение практики привлечения к оказанию государственных (муниципальных) услуг негосударственных организаций.

Вовлечение организаций, не являющихся учреждениями, в процесс реализации конституционных гарантий в социальной сфере повысит конкуренцию среди юридических лиц, а следовательно, обеспечит и рост качества оказания государственных услуг населению.

Расширение практики оказания государственных (муниципальных) услуг не только бюджетными и автономными учреждениями, но и другими организациями в условиях добросовестной конкуренции создаст возможность внедрения одной из самых перспективных и наиболее эффективных с точки зрения качества услуг форм - возможность потребителя услуг самому выбирать место (организацию-поставщика), а также качество и объем услуг, которые гарантированы государством. В этом случае средства соответствующих бюджетов бюджетной системы Российской Федерации перечисляются в организацию после обращения потенциального получателя государственной (муниципальной) услуги именно в эту организацию. При этом соответствующий сертификат или иной документ, подтверждающий финансовые обязательства государства по оплате государственной (муниципальной) услуги, должен приниматься в качестве частичной или полной оплаты необходимых гражданину услуг, предоставляемых негосударственными организациями на платной основе.

5. Упорядочение формирования перечней услуг, оказываемых на платной основе в государственных учреждениях.

Необходимо полностью исключить возможность злоупотреблений руководства учреждений в части взимания платы за оказание государственных услуг, гарантированных населению за счет соответствующего бюджета, а также предусмотреть меры по исключению из практики деятельности учреждений "теневых" платных услуг.

6. Внедрение в учреждениях систем оплаты труда работников, адаптированных к новым условиям деятельности и финансового обеспечения учреждений, настроенных на решение задач по развитию соответствующих отраслей, на повышение качества оказываемых государственных услуг и обеспечение соответствия уровня оплаты труда работников результатам их труда, с применением в учреждениях принципов "эффективного контракта".

В рамках перехода к "эффективному контракту" в отношении каждого работника должны быть уточнены и конкретизированы его трудовая функция, показатели и критерии оценки эффективности деятельности, установлен размер вознаграждения, а также размер поощрения за достижение коллективных результатов труда.

Повышение эффективности бюджетных инвестиций

Важной задачей в области правового регулирования инвестиционной деятельности в форме капитальных вложений в объекты капитального строительства также является поэтапное снижение доли объектов, планируемых к финансированию в предстоящем финансовом году, в отсутствие утвержденной в установленном порядке проектной документации, поскольку планирование объемов финансового обеспечения в пределах одного года одновременно на разработку проектной документации и организацию строительства объекта капитального строительства приводит к сдвигу начала закупок подрядных и иных связанных с ними работ на середину года или в большинстве случаев к необходимости перераспределения бюджетных ассигнований на другие объекты.

В случае необходимости при принятии решений об осуществлении расходов инвестиционного характера может предполагаться оценка возможности финансирования инвестиционного проекта на коммерческих принципах, готовности частных инвесторов софинансировать инвестиционные расходы либо выкупить долю в проекте после его выхода на проектную мощность, преимуществ и недостатков использования различных мер государственной поддержки, включая косвенную поддержку за счет установления долгосрочных тарифов или применения механизма частичной компенсации расходов застройщика в размере, не превышающем увеличения объема налоговых поступлений вследствие реализации проекта, а также рисков исполнения расходных обязательств по данному проекту.

Важной задачей является определение оптимального способа участия публично-правового образования в том или ином инвестиционном проекте. При этом в случае когда участие публично-правового образования в инвестиционном проекте не предусматривает осуществления прямых расходов из бюджета, необходимо учитывать в денежном выражении косвенные меры государственной поддержки, такие как налоговые льготы, предоставление имущества публичного партнера на льготных условиях в качестве источника финансового обеспечения инвестиционных проектов.

В среднесрочной перспективе необходимо обеспечить повышение эффективности бюджетных расходов инвестиционного характера, сопряженное с масштабным привлечением частных инвестиций в отечественную экономику, посредством решения следующих задач:

сокращение рисков, с которыми связан процесс осуществления инвестиций в проекты, реализуемые на принципах государственно-частного партнерства;

передача большей части рисков по инвестиционным проектам от государства частным инвесторам с расширением доступа капитала на традиционно государственный рынок инвестиций в социальную сферу и инфраструктуру;

создание новых инструментов бюджетной политики в сфере государственных инвестиций, обеспечивающих "комфортные" условия для частного капитала;

повышение эффективности управления созданными в результате инвестиционной деятельности активами, в том числе компаниями с государственным участием и институтами развития, включая привлечение частного капитала к их дальнейшему развитию и модернизации.

Повышение эффективности формирования, предоставления и распределения межбюджетных трансфертов

Межбюджетные трансферты бюджетам муниципальных образований составляют около 38 процентов общего объема расходов областного бюджета. Для повышения эффективности их использования необходимы взаимоувязанные действия в двух направлениях - создание устойчивых предпосылок и стимулов к повышению

эффективности расходов местных бюджетов и совершенствование структуры и порядка (методик) предоставления межбюджетных трансфертов.

В рамках первого направления базовой предпосылкой является четкое и стабильное разграничение обязательств и доходных источников между публично-правовыми образованиями, обеспечивающее достаточную степень их финансовой самостоятельности в рамках единых принципов управления общественными финансами и возможности реализации единой государственной политики.

Наряду с созданием общих условий для повышения бюджетной самостоятельности, а значит, ответственности органов местного самоуправления необходимо рамочное законодательное регулирование и методологическое содействие организации бюджетного процесса на местном уровне, в том числе:

- установление минимальных требований к системе долгосрочного планирования, используемой для формирования и исполнения бюджетов, и в первую очередь в части определения бюджетных ограничений в рамках долгосрочных бюджетных стратегий и муниципальных программ;

- соответствие требованиям к прозрачности бюджетного процесса, включая конкретные сроки, состав и условия публикации необходимых сведений о формировании, рассмотрении и исполнении местных бюджетов, а также управлении муниципальными активами, утверждение средне- и долгосрочных параметров налоговой и долговой политики;

- формирование системы оказания муниципальных услуг на основе муниципальных заданий.

Распыление количества субсидий приводит к снижению эффективности данной поддержки, сокращению ответственности за реализацию полномочий органов местного самоуправления.

Основным инструментом достижения целей предоставления субсидий будет оказание поддержки реализации муниципальных программ, осуществление которых является необходимым условием достижения результатов соответствующих государственных программ.

Кроме того, должна быть определена единая методологическая база формирования общего объема субсидий и подходов к распределению этих межбюджетных трансфертов.

VI. Повышение операционной эффективности деятельности органов исполнительной власти и государственных (муниципальных) учреждений

Повышение результативности бюджетных расходов должно быть обеспечено также на операционном уровне, которым определяется эффективность инструментов, механизмов, процедур непосредственного принятия и реализации решений органами государственного и муниципального управления, которые включают меры, реализуемые как на уровне отраслевых (ведомственных) планов повышения эффективности бюджетных расходов, так и на уровне межведомственного взаимодействия. Указанные меры должны быть направлены на развитие системы мониторинга и оценки результатов их деятельности, а также создание механизмов стимулирования к повышению эффективности использования средств бюджетов.

Повышение качества финансового менеджмента в органах исполнительной власти и государственных (муниципальных) учреждениях

Реализация бюджетного процесса на основе программно-целевых методов управления предъявляет новые требования к инструментам финансового менеджмента как

в органах исполнительной власти, так и на уровне государственных (муниципальных) учреждений.

Финансовый менеджмент органа государственной власти (органа местного самоуправления) должен стать процессом, встроенным в его деятельность, охватывающим все взаимосвязанные бюджетные процедуры (среднесрочное финансовое планирование и исполнение бюджета в увязке с процедурами закупок для государственных (муниципальных) нужд, учет и отчетность, финансовый аудит).

Повышение качества внутреннего финансового контроля и аудита предполагает проведение следующих мероприятий:

- разработка и совершенствование нормативного и методического обеспечения внутреннего финансового контроля и аудита;

- подготовка и переподготовка должностных лиц в сфере внутреннего финансового контроля и аудита.

Первоочередными мероприятиями по развитию систем внутреннего контроля и аудита являются:

- формирование нормативных правовых актов, обеспечивающих осуществление внутреннего контроля и аудита;

- разработка и внедрение программ обучения и тренингов по внутреннему контролю и аудиту.

Для количественной оценки повышения качества финансового менеджмента необходимо продолжить развитие системы мониторинга качества финансового менеджмента главных администраторов бюджетных средств, осуществляемого финансовым органом.

Кроме того, в рамках решения задачи по повышению эффективности управления отдельными видами расходов бюджета будут внедрены инструменты, позволяющие производить оценку результатов исполнения бюджета.

В частности, предметом анализа должны стать действия государственного заказчика по определению начальной (максимальной) цены контракта, цены контракта с единственным поставщиком (в том числе в соотношении с референтными (среднерыночными) ценами).

Планы закупок и сведения о поставленных на учет бюджетных обязательствах позволят получить информацию о принимаемых и действующих бюджетных обязательствах, а реестр контрактов и сведения плана-графика - информацию о заключенных государственных (муниципальных) контрактах, объемах и сроках исполнения денежных обязательств. На основе полученных показателей можно производить расчет остатков не использованных на начало очередного финансового года бюджетных ассигнований на исполнение заключенных государственных (муниципальных) контрактов и принимать решения об их перераспределении, что будет являться исключительной мерой, направленной на снижение зависимости государственного заказчика от действий поставщика (исполнителя, подрядчика) в конце финансового года.

Развитие государственной интегрированной информационной
системы управления общественными финансами "Электронный
бюджет"

В соответствии с распоряжением Правительства Российской Федерации от 20.07.2011 N 1275-р (в ред. постановления Правительства Российской Федерации от 22.11.2013 N 1056) в целях повышения прозрачности и открытости управления общественными финансами в Калужской области должна быть внедрена интегрированная информационная система управления общественными финансами "Электронный бюджет".

Задача вышеуказанной системы - создать такие информационно-аналитические ресурсы, которые предоставляют возможность публично-правовым образованиям, государственным и муниципальным учреждениям обеспечить эффективное управление государственными и муниципальными финансами Калужской области. Кроме того, предоставить всем заинтересованным лицам возможность анализировать направления расходования бюджетных средств, сравнивать эффективность деятельности государственных (муниципальных) учреждений и самих публично-правовых образований, получать аналитическую информацию об их финансово-хозяйственной деятельности.

Функционально структура системы "Электронный бюджет" охватывает все предметные области управления финансами и включает в себя 12 подсистем: ведения реестров, бюджетного планирования, управления доходами, управления долговыми обязательствами, управления денежными средствами, управления расходами, управления закупками, учета и отчетности, финансового контроля, информационно-аналитического обеспечения, а также создание интернет-портала бюджетной системы Калужской области (портал "Открытый бюджет").

В рамках данного направления предусматривается реализация следующих мероприятий:

1) использование единой системы формуляров при формировании информации в электронном виде о деятельности публично-правовых образований в сфере управления общественными финансами;

2) переход на юридически значимый электронный документооборот в сфере управления общественными финансами;

3) автоматизация учетной деятельности, а также интеграция и обеспечение взаимосвязи всех видов учета и отчетности публично-правовых образований;

4) интеграция процессов управления общественными финансами публично-правовых образований;

5) обеспечение взаимосвязи информации о финансовых показателях публично-правовых образований с показателями результативности их деятельности;

6) обеспечение прозрачности и публичности информации о деятельности публично-правовых образований в сфере управления общественными финансами.

VII. Обеспечение открытости и прозрачности общественных финансов

Повышение уровня информационной прозрачности деятельности органов государственной власти и органов местного самоуправления Калужской области, принимающих участие в подготовке, исполнении бюджета и составлении бюджетной отчетности, способствует повышению качества их работы и системы управления общественными финансами в целом.

Обеспечению открытости и прозрачности общественных финансов в значительной степени будет способствовать разработка портала "Открытый бюджет" (далее - Портал) для обеспечения полного и доступного информирования граждан об областном бюджете и бюджетах муниципальных образований Калужской области, отчетах об их исполнении, а также для повышения открытости и прозрачности информации об управлении общественными финансами.

В Бюджетном [послании](#) Президента Российской Федерации о бюджетной политике в 2013 - 2015 годах обеспечение прозрачности и открытости бюджетного процесса для граждан определено в качестве одной из целей бюджетной политики на 2013 год и среднесрочную перспективу и ключевого условия повышения эффективности бюджетных расходов.

В связи с этим необходимо обеспечить публичность процесса управления общественными финансами, гарантирующую обществу право на доступ к открытым

государственным данным, а также открытость и доступность информации о расходовании бюджетных средств. Цели бюджетной политики должны представляться в понятной и доступной для граждан форме.

Для достижения перечисленных целей будут реализованы меры по следующим основным направлениям.

1. Организация деятельности по участию граждан в бюджетном процессе в рамках системы раскрытия информации о разрабатываемых проектах нормативных правовых актов в сфере управления общественными финансами, результатах их общественных обсуждений.

2. Создание и развитие Портала как основного инструмента, обеспечивающего прозрачность и открытость бюджетной системы Калужской области, бюджетного процесса и финансового состояния публично-правовых образований для общества, а также официального источника информации.

Для популяризации финансовой информации на Портале необходимы:

- обеспечение информирования населения о его функционировании;
- создание отдельных разделов, адаптированных для целевых аудиторий;
- организация системы обратной связи, а также обеспечение возможности общения по темам и рубрикам Портала;
- обеспечение ведения актуализируемой в режиме реального времени новостной ленты, отражающей последние события в финансовом секторе;
- размещение образовательных ресурсов в сфере управления государственными и муниципальными финансами.

В целях наполнения и постоянной актуализации информационного ресурса Портала предусматривается реализация следующих мероприятий:

- нормативное определение состава информации, размещаемой на Портале, а также порядка ее представления и размещения;
- разработка методических рекомендаций для органов исполнительной власти и органов местного самоуправления Калужской области по формированию и раскрытию финансовой и иной информации о бюджете и бюджетном процессе, подлежащей размещению на Портале;
- регулярная публикация "Бюджета для граждан" в целях обеспечения полного и доступного информирования граждан об областном бюджете и бюджетах муниципальных образований Калужской области и отчетах об их исполнении, повышения открытости и прозрачности информации об управлении общественными финансами.

Повышение финансовой прозрачности и подотчетности органов государственной (муниципальной) власти необходимо осуществлять комплексно на всех стадиях бюджетного процесса, что позволит обеспечить качественное улучшение системы управления общественными финансами.
