

МОНИТОРИНГ И КОНТРОЛЬ ЗА РЕАЛИЗАЦИЕЙ ДОКУМЕНТОВ СТРАТЕГИЧЕСКОГО ПЛАНИРОВАНИЯ, РАЗРАБАТЫВАЕМЫХ НА ФЕДЕРАЛЬНОМ УРОВНЕ

В 2016 году Счетной палатой осуществлен комплекс экспертно-аналитических мероприятий по мониторингу формирования документов стратегического планирования, разрабатываемых в рамках прогнозирования на федеральном уровне.

Предметом экспертно-аналитического мероприятия «Мониторинг подготовки стратегического прогноза Российской Федерации в Министерстве экономического развития Российской Федерации» была деятельность участников стратегического планирования по формированию проекта стратегического прогноза.

Проведенное экспертно-аналитическое мероприятие выявило, что в разработке прогноза приняли участие только федеральные структуры – органы исполнительной власти, Банк России и отдельные госкорпорации. Органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации к участию в работе приглашены не были, а потенциал РАН использовался не в полной мере.

При этом Методические рекомендации по разработке проекта стратегического прогноза, утвержденные Минэкономразвития России, имели ряд существенных недостатков, включая: определение только общей процедуры взаимодействия участников разработки прогноза; отсутствие методологии идентификации и анализа рисков социально-экономического развития, алгоритма выработки предложений по оптимальному сценарию их преодоления; недостаточный учет отечественного и зарубежного опыта применения стандартов управления рисками.

Кроме того, в 2016 году проведено экспертно-аналитическое мероприятие «Анализ формирования сценарных условий и разработки основных параметров прогноза социально-экономического развития Российской Федерации на среднесрочный период в Министерстве экономического развития Российской Федерации».

В ходе проведения мероприятия был выявлен ряд организационных и содержательных недостатков. Так, Минэкономразвития России не обеспечило действенный контроль в отношении полноты, качества и сроков подготовки и предоставления материалов министерствами и ведомствами. В свою очередь, нарушение сроков направления и неполнота полученных сведений привели к тому, что основные гипотезы и предпосылки, заложенные в сценарные условия, были сформированы Минэкономразвития России самостоятельно, в отсутствие официальной позиции отраслевых министерств и ведомств.

Кроме того, зафиксированы отклонения от принципа сбалансированности и согласованности системы стратегического планирования. Минэкономразвития России не включены в сценарные условия прогнозные значения ряда целевых показателей документов стратегического планирования. Например, в сценарных условиях были отражены только пять показателей указов Президента Российской Федерации от 7 мая 2012 года; 4 из 7 показателей Стратегии национальной безопасности Российской Федерации; 5 из 11 показателей, установленных в Основных направлениях деятельности Правительства Российской Федерации на период до 2018 года.

По результатам указанных экспертно-аналитических мероприятий Счетная палата направила в Правительство Российской Федерации и Минэкономразвития России информационные письма с перечнем замечаний и рекомендаций по устранению выявленных недостатков.

С учетом рассмотрения указанных писем Правительством Российской Федерации были даны поручения Минэкономразвития России по внесению корректив в деятельность по разработке документов стратегического планирования в рамках прогнозирования.

Так, были приняты меры по активизации межведомственного взаимодействия при подготовке документов стратегического планирования, разрабатываемых в рамках прогнозирования на федеральном уровне. Кроме того, при разработке прогноза социально-экономического развития Российской Федерации на 2017 год и плановый период 2018 и 2019 годов варианты прогноза на предварительном этапе были согласованы с Банком России.

Состав показателей указанного среднесрочного прогноза социально-экономического развития был приведен в соответствие с требованиями Правил по его разработке, утвержденных постановлением Правительства Российской Федерации от 14 ноября 2015 г. № 1234.

В 2016 году Счетной палатой в рамках проведения контрольных и экспертно-аналитических мероприятий продолжена работа по контролю и анализу исполнения мероприятий, предусмотренных указами Президента Российской Федерации от 7 мая 2012 года (далее – указы).

Так, в заключениях Счетной палаты о результатах внешней проверки исполнения Федерального закона от 1 декабря 2014 г. № 384-ФЗ «О федеральном бюджете на 2015 год и на плановый период 2016 и 2017 годов» (с изменениями)



и бюджетной отчетности об исполнении федерального бюджета за 2015 год в Министерстве финансов Российской Федерации и на отчет об исполнении федерального бюджета за 2015 год, утвержденных Коллегией Счетной палаты соответственно (протокол от 27 мая 2016 г. № 28К (1103) и протокол от 26 августа 2016 г. № 43К (1118), отражены результаты анализа эффективности использования средств федерального бюджета, выделенных на реализацию указов, и выполнения целей и задач, определенных указами, по итогам 2015 года.

В заключении Счетной палаты Российской Федерации на проект федерального закона «О федеральном бюджете на 2017 год и на плановый период 2018 и 2019 годов», утвержденном Коллегией Счетной палаты (протокол от 7 ноября 2016 г. № 58К (1133), проведен анализ расходов федерального бюджета, предусматриваемых на реализацию указов в 2017 году и плановом периоде 2018 и 2019 годов.

В целом проведенный анализ и результаты контрольных и экспертно-аналитических мероприятий Счетной палаты показывают, что полноценная оценка необходимых затрат на реализацию указов, в том числе в разрезе субъектов Российской Федерации, не организована и не проводится. Правительством Российской Федерации не ведется отдельный учет средств на реализацию указов, не в полном объеме проводится оценка эффективности использования этих средств. Комплексный анализ реализации указов за счет всех источников финансирования по субъектам Российской Федерации не осуществляется. Это не позволяет осуществлять полноценную оценку оптимального финансового обеспечения реализации показателей указов в рамках общих подходов по оптимизации бюджетных расходов и повышению их эффективности.

Анализ, проведенный Счетной палатой, показывает, что в целом в результате осуществленных Правительством Российской Федерации мер в 2015 – 2016 годах отмечается положительная динамика ряда целевых показателей, определенных указами.

Так, обеспечено достижение определенных Указом Президента Российской Федерации от 7 мая 2012 г. № 597 «О мероприятиях по реализации государственной социальной политики» значений показателей соотношения средней заработной платы преподавателей образовательных учреждений высшего профессионального образования, научных сотрудников, работников учреждений культуры к средней заработной плате в соответствующем регионе. Так, например, по данным Росстата в 2016 году, значение показателя соотношения средней заработной платы преподавателей образовательных учреждений высшего профессионального образования составило 168,6 % при плановом значении, установленном госпрограммой «Развитие образования» на 2013 – 2010 годы, – 150 % (в 2015 году – 165,2 %, при плановом значении – 133,0 %).

Выполняются показатели Указа № 598 «О совершенствовании государственной политики в сфере здравоохранения» по снижению смертности от болезней системы кровообращения, туберкулеза, дорожно-транспортных происшествий, по снижению младенческой смертности. Так, по данным Росстата в 2016 году, показатель снижения смертности от дорожно-

транспортных происшествий составил 10,8 случая на 100 тыс. населения, при плановом значении 12,1 случая на 100 тыс. населения (в 2015 году – 12,1 случая на 100 тыс. населения, при плановом значении – 12,9 случая на 100 тыс. населения), показатель снижения смертности от болезней системы кровообращения – 614,1 случая на 100 тыс. населения, при плановом значении 677,2 случая на 100 тыс. населения (в 2015 году – 631,8 случая на 100 тыс. населения, при плановом значении 691,7 случая на 100 тыс. населения).

По итогам 2016 года значение показателя Указа Президента Российской Федерации от 7 мая 2012 г. № 601 «Об основных направлениях совершенствования системы государственного управления» по увеличению доли граждан, имеющих доступ к получению государственных и муниципальных услуг по принципу «одного окна», составило 96 %, при целевом значении 90 % (в 2015 году – 94,24 % (при целевом значении показателя – к 2015 году не менее 90 %)). По состоянию на 1 марта 2017 года на территории Российской Федерации создано 2 777 multifunctional центров предоставления государственных услуг.

Вместе с тем в 2016 году не обеспечено достижение отдельных целевых показателей.

Отмечаются риски недостижения в установленные сроки отдельных целевых показателей Указа Президента Российской Федерации от 7 мая 2012 г. № 596 «О долгосрочной государственной экономической политике». По данным Росстата, доля инвестиций в объеме внутреннего валового продукта в 2016 году составила 20,4 % (при целевом значении показателя увеличения объема инвестиций не менее чем до 27 % внутреннего валового продукта к 2018 году).

По итогам 2016 года, по данным Росстата, количество высокопроизводительных рабочих мест составило 15,98 млн. единиц (при целевом показателе «создание и модернизация 25 млн. высокопроизводительных рабочих мест к 2020 году»).

По итогам 2016 года не были достигнуты установленные Указом Президента Российской Федерации от 7 мая 2012 г. № 597 «О мероприятиях по реализации государственной социальной политики» показатели повышения уровня оплаты труда отдельных категорий работников. Так, в 2016 году, по данным Росстата, соотношение средней заработной платы педагогических работников дошкольных образовательных учреждений составило 94,4 % средней заработной платы в сфере общего образования в соответствующем регионе при плановом значении 100 %; средней заработной платы педагогических работников учреждений дополнительного образования детей к среднемесячной заработной плате учителей в соответствующем субъекте Российской Федерации составило 85,1 % (при плановом значении в 2016 году – 90 %); средней заработной платы младшего медицинского персонала к средней заработной плате в соответствующем регионе составило 56,5 %, при плановом значении, установленном госпрограммой «Развитие здравоохранения» на 2016 год – 70,5 %.

По итогам 2016 года не достигнуто значение показателя Указа Президента Российской Федерации от 7 мая 2012 г. № 598 «О совершенствовании государственной политики в сфере здравоохранения» по снижению смертности от новообразований. По данным Росстата, за январь-декабрь 2016 года показатель составил 201,6 случая на 100 тыс. населения (при плановом значении 196,1 случая на 100 тыс. населения).

По данным Росстата, в 2016 году общий показатель смертности населения составил 12,9 случая на 1000 населения (при плановом значении до 12,3 случая на 1000 населения).

Не обеспечена задача Указа Президента Российской Федерации от 7 мая 2012 г. № 599 «О мерах по реализации государственной политики в области образования и науки» по достижению к 2016 году 100 процентов доступности дошкольного образования для детей в возрасте от трех до семи лет (на 1 января 2016 года показатель составил 98,97 %). На 1 января 2017 года показатель доступности дошкольного образования для детей в возрасте от 3 до 7 лет составил 98,94 %.

Существует риск невыполнения задачи, определенной Указом Президента Российской Федерации от 7 мая 2012 г. № 600 «О мерах по обеспечению граждан Российской Федерации доступным и комфортным жильем и повышению качества жилищно-коммунальных услуг», по расселению аварийного жилищного фонда, признанного таковым по состоянию на 1 января 2012 года, в срок до 1 сентября 2017 года. По состоянию на 1 января 2017 года в целом по Российской Федерации расселено 8,13 млн. кв. м аварийного жилья, признанного таковым по состоянию на 1 января 2012 года, или 72,9 % аварийного фонда, подлежащего расселению.

Отмечается риск недостижения показателя Указа Президента Российской Федерации от 7 мая 2012 г. № 601 «Об основных направлениях совершенствования системы государственного управления» «доля граждан, использующих механизм получения государственных и муниципальных услуг в электронной форме, к 2018 году – не менее 70 процентов». В 2016 году значение показателя составило 51,3 %.

В 2016 году показатель времени ожидания в очереди для получения государственных (муниципальных) услуг составил 21,88 минуты (при целевом значении сокращения времени ожидания к 2014 году – до 15 минут).

Отмечается риск недостижения к 2018 году целевого показателя ожидаемой продолжительности жизни в Российской Федерации в 74 года, предусмотренного Указом Президента Российской Федерации от 7 мая 2012 г. № 606 «О мерах по реализации демографической политики Российской Федерации». По итогам 2016 года, по данным Росстата, показатель ожидаемой продолжительности жизни в Российской Федерации составил 71,87 года (при плановом значении показателя 72,64 года).

В 2017 году Счетной палатой будет продолжена работа по контролю и анализу реализации мероприятий, определенных указами Президента Российской Федерации от 7 мая 2012 года.

В отчетном году Счетная палата осуществляла мониторинг хода реализации Плана действий Правительства Российской Федерации, направленных на обеспечение стабильного социально-экономического развития Российской Федерации в 2016 году (далее – План действий).

В рамках Плана действий предусматривалась реализация в 2016 – 2017 годах 122 мероприятий, сгруппированных в рамках следующих разделов:

I. «Неотложные мероприятия, направленные на стабилизацию социально-экономической ситуации»;

II. «Структурные меры, направленные на обеспечение устойчивого социально-экономического развития».

Федеральный закон № 359-ФЗ на финансовое обеспечение реализации по решениям Правительства Российской Федерации дополнительных мер по поддержке отраслей экономики, социальной поддержке граждан и оказанию гуманитарной помощи населению иностранных государств зарезервированы бюджетные ассигнования в объеме 79,4 млрд. рублей (далее – антикризисный фонд).

Кроме того, объем ассигнований антикризисного фонда увеличен на 165,1 млрд. рублей (соответствующие изменения в сводную бюджетную роспись внесены), в том числе:

за счет остатков средств федерального бюджета, сложившихся по состоянию на 1 января 2016 года, в соответствии с пунктом 1 части 1 статьи 5 Федерального закона от 3 ноября 2015 г. № 301-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с Федеральным законом «О федеральном бюджете на 2016 год» (соответствующие изменения в сводную бюджетную роспись внесены) в размере 97,5 млрд. рублей;

за счет остатков средств федерального бюджета, сложившихся по состоянию на 1 января 2016 года, в соответствии с частью 2 статьи 5 Федерального закона от 3 ноября 2015 г. № 301-ФЗ в размере 3,5 млрд. рублей;

в соответствии с пунктом 1 части 1 статьи 7 Федерального закона от 2 июня 2016 г. № 158-ФЗ «О приостановлении действия отдельных положений Бюджетного кодекса Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» в размере 64,1 млрд. рублей.

Таким образом, общий объем средств антикризисного фонда составил 244,5 млрд. рублей.

По состоянию на 1 января 2017 года из антикризисного фонда по решениям Правительства Российской Федерации на поддержку отраслей экономики, социальную поддержку граждан и оказание гуманитарной помощи населению иностранных государств распределены бюджетные ассигнования в сумме 228,2 млрд. рублей, в том числе согласно распоряжениям Правительства Российской Федерации, принятым в период с августа по октябрь 2016 года, из антикризисного фонда выделены бюджетные ассигнования на иные мероприятия в размере 58,9 млрд. рублей. Таким образом, остаток антикризисного фонда составил 16,3 млрд. рублей, который в соответствии с положениями Федерального закона от 30 ноября 2016 г. № 409-ФЗ «О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации и признании утратившими силу отдельных положений законодательных актов Российской Федерации» может быть направлен на увеличение бюджетных ассигнований резервного фонда Правительства Российской Федерации.

Кроме того, финансовое обеспечение мероприятий по обеспечению реализации программы «Содействие созданию в субъектах Российской Федерации (исходя из прогнозируемой потребности) новых мест в общеобразовательных организациях» на 2016 - 2025 годы (пункт 30 Плана) и по поддержке государственной корпорации «Банк развития и внешнеэкономической деятельности (Внешэкономбанк)» (пункт 35 Плана) в сумме 175,0 млрд. рублей осуществлено за счет зарезервированных бюджетных ассигнований в объеме до 175,0 млрд. рублей, распределяемых по решениям Президента Российской Федерации, а также в установленных поручениями Президента Российской Федерации случаях, определяемых решениями Правительства Российской Федерации (пункт 10 части 1 статьи 21 Федерального закона № 359-ФЗ).

В соответствии с поручениями Председателя Правительства Российской Федерации от 16 августа 2016 г. № ДМ-П13-4886 и от 20 сентября 2016 г. № ДМ-П13-5618, а также протоколами совещаний у Председателя Правительства Российской Федерации от 18 октября 2016 г. № ДМ-П13-67пр и от 10 января 2017 г. № ДМ-П13-2пр считаются выполненными и (или) сняты с контроля 106 пунктов Плана (86,9 %), оставлены на контроле 16 пунктов (13,1 %).

Оценка Счетной палаты выполнения мероприятий Плана по факту подготовки или принятия (утверждения) законодательных, иных нормативных правовых и (или) других актов, предусматривающих меры государственного регулирования, а также в части использования выделенных бюджетных ассигнований, степени достижения целей, социально-экономических результатов от реализации антикризисных мероприятий показала, что из 16 пунктов Плана, оставленных Правительством Российской Федерации на контроле, выполнен один пункт Плана (6,25 %), частично выполнено четыре пункта (25 %), не выполнено девять пунктов (56,25 %), находится в работе два пункта (12,5 %), из которых по одному пункту срок выполнения не наступил.



Председатель Счетной палаты Татьяна Голикова на Гайдоровском форуме - 2016 «Россия и мир: взгляд в будущее»

В 2016 году в рамках оперативного анализа исполнения и контроля за организацией исполнения федерального бюджета Счетной палатой осуществлялся ежемесячный мониторинг госпрограмм.

Федеральный закон о федеральном бюджете на 2016 год сформирован в программной структуре расходов на основе 40 госпрограмм, расходы по которым составляют 7 768,0 млрд. рублей, или 60,4 % общего объема расходов по открытой части.

В 2016 году не были утверждены госпрограммы «Развитие пенсионной системы на 2018 – 2035 годы», «Обеспечение обороноспособности страны» и «Социально-экономическое развитие Крымского федерального округа на период до 2020 года».

В январе-декабре 2016 года на уровне 87,7 % – 95 % исполнены расходы по семи госпрограммам (17,5 % общего количества), на уровне 95,1 % – 99,9 % – по 30 госпрограммам (75 %), на уровне 100 % и более – по трем госпрограммам (7,5 %).

В 2016 году госпрограммы не были приведены в соответствие с законом о бюджете, норма Бюджетного кодекса Российской Федерации о приведении госпрограмм в соответствие с законом о бюджете не позднее трех месяцев со дня вступления его в силу приостановлена до 1 января 2017 года Федеральным законом от 30 марта 2016 г. № 71-ФЗ «О приостановлении действия абзаца четвертого пункта 2 статьи 179 Бюджетного кодекса Российской Федерации».

В результате корректировок в 2016 году показателей федерального закона о федеральном бюджете и сводной бюджетной росписи объемы финансового обеспечения на реализацию госпрограмм на протяжении 2016 года не соответствовали законодательно установленным бюджетным ассигнованиям. В материалах к законопроекту о внесении изменений в федеральные законы о федеральном бюджете информация об изменениях показателей госпрограмм отсутствовала, что не позволяло оценить целесообразность и результативность планируемых расходов.

НАИБОЛЕЕ ВАЖНЫЕ КОНТРОЛЬНЫЕ И ЭКСПЕРТНО-АНАЛИТИЧЕСКИЕ МЕРОПРИЯТИЯ СЧЕТНОЙ ПАЛАТЫ⁹

Контрольная и экспертно-аналитическая деятельность Счетной палаты в 2016 году осуществлялась в соответствии с Планом работы Счетной палаты Российской Федерации на 2016 год, утвержденным Коллегией Счетной палаты.

Комплекс указанных мероприятий характеризовался расширением проблематики и увеличением количества объектов аудита (контроля), а также существенно дополнялся тематическими проверками и экспертно-аналитическими мероприятиями, проводимыми как по поручениям палат Федерального Собрания Российской Федерации и обращениям членов Совета Федерации и депутатов Государственной Думы, обращениям граждан и организаций, так и по инициативе самой Счетной палаты.

Контрольные и экспертно-аналитические мероприятия проводились Счетной палатой в федеральных органах государственной власти и органах государственной власти субъектов Российской Федерации, на предприятиях, в учреждениях, организациях, банках и финансово-кредитных учреждениях, ассоциациях и объединениях вне зависимости от видов и форм собственности, получающих и использующих средства федерального бюджета, использующих федеральную собственность или управляющих ею, а также имеющих предоставленные федеральным законодательством или федеральными органами исполнительной власти налоговые, таможенные и иные финансовые льготы и преимущества.

Контрольные и экспертно-аналитические мероприятия осуществлялись во всех субъектах Российской Федерации, многие из них с участием правоохранительных органов, ВОФК иностранных государств и стран – участниц Содружества Независимых Государств, а также контрольно-счетных органов субъектов Российской Федерации.

4.1.

КОНТРОЛЬНЫЕ И ЭКСПЕРТНО-АНАЛИТИЧЕСКИЕ МЕРОПРИЯТИЯ,
В ТОМ ЧИСЛЕ ПРОВЕДЕННЫЕ НА ОСНОВАНИИ ПОСТАНОВЛЕНИЙ
СОВЕТА ФЕДЕРАЦИИ И ПОСТАНОВЛЕНИЙ ГОСУДАРСТВЕННОЙ
ДУМЫ, ПОРУЧЕНИЙ, ОБРАЩЕНИЙ И ЗАПРОСОВ ПРЕЗИДЕНТА
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ, ЗАПРОСОВ КОМИТЕТОВ И КОМИССИЙ
ПАЛАТ ФЕДЕРАЛЬНОГО СОБРАНИЯ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ,
ОБРАЩЕНИЙ И ЗАПРОСОВ ЧЛЕНОВ СОВЕТА ФЕДЕРАЦИИ И ДЕПУТАТОВ
ГОСУДАРСТВЕННОЙ ДУМЫ, ПРАВИТЕЛЬСТВА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ,
ФЕДЕРАЛЬНЫХ ОРГАНОВ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВЛАСТИ И ОРГАНОВ
ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВЛАСТИ СУБЪЕКТОВ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

В отчетном периоде Счетной палатой на основании постановлений Совета Федерации и Государственной Думы, запросов и поручений Президента Российской Федерации, комитетов и комиссий палат Федерального Собрания Российской Федерации, членов Совета Федерации и депутатов Государственной Думы, Правительства Российской Федерации, федеральных органов государственной власти и органов государственной власти субъектов Российской Федерации проведено 73 контрольных и экспертно-аналитических мероприятия¹⁰.

⁹ Перечень наиболее важных контрольных и экспертно-аналитических мероприятий, проведенных Счетной палатой в 2016 году, приведен в приложении № 1 к Отчету.

¹⁰ Перечень контрольных и экспертно-аналитических мероприятий, проведенных Счетной палатой в 2016 году на основании поручений, обращений и запросов Президента Российской Федерации, постановлений Совета Федерации и постановлений Государственной Думы, запросов комитетов и комиссий палат Федерального Собрания Российской Федерации, обращений и запросов членов Совета Федерации и депутатов Государственной Думы, приведен в приложении № 2 к Отчету.