

Доклад

«Организация взаимодействия контрольно – счетных органов субъектов Российской Федерации и муниципальных образований по вопросам мониторинга и контроля формирования и реализации приоритетных проектов»

На совместном заседании Президиума и Совета Контрольно – счетных органов при Счетной палате РФ на тему **«О роли и месте аудита при реализации приоритетных проектов»** в докладе Татьяны Алексеевны Голиковой сформулированы основные задачи, которые стоят перед государственным аудитом всех уровне управления в РФ.

Созданный в РФ Совет по стратегическому развитию и приоритетным проектам занимается реализацией ключевых проектов, направленных на структурные изменения в экономике и социальной сфере, а также на повышение темпов экономического развития. Он призван стать центром поиска решений. Счетной палаты РФ мы также включилась в работу Президиума Совета.

В Основных направлениях деятельности Счетной палаты РФ на 2017 – 2019 годы сформулирована задача – мониторинг и контроль формирования и исполнения приоритетных проектов. Это направление, несомненно, должно стать приоритетным не только в деятельности Счетной палаты РФ, но и всех контрольно-счетных органов субъектов РФ и муниципальных образований.

В современных условиях реализация приоритетных должна позволить максимально сконцентрировать финансовые, административные, управленческие ресурсы, усилить ответственность за решение поставленных задач, увеличить отдачу от использования государственных финансовых средств.

Одобрены приоритетные проекты по 11 – ти направлениям : «Здравоохранение», «Образование», «Ипотека и арендное жилье», «ЖКХ и городская среда», «Экология», «Безопасные и качественные дороги», «Комплексное развитие моногородов», «Малый бизнес и поддержка индивидуальной предпринимательской инициативы», «Реформа контрольно-надзорной деятельности», «Производительность труда», «Международная кооперация и экспорт».

Повышаются требования к формированию приоритетных проектов:

- проекты должны включать четкие, понятные показатели, отражающие те результаты, которые ожидается получить по завершении их реализации;

- в проектах должны быть указаны конкретные результаты, достигнутые к 2018 году, к 2020 и 2025 годам, при этом необходимо учитывать те задачи и цели, которые были определены в ранее принятых и одобренных документах Президента и Правительства РФ. Преемственность является одним из базовых принципов стратегического развития;

- должно быть обеспечено обоснованное и надежное финансовое обеспечение, которое даст желаемые экономические и социальные результаты;

- концентрация ресурсов на важнейших направлениях развития должна дополняться персонификацией ответственности за достижение или, наоборот, за отсутствие результатов, что является принципиально важным фактором реализации проектов.

В 2017 году на реализацию приоритетных проектов предусмотрено около 177 млрд. рублей. На 2018 – 2019 годы выделены бюджетные ассигнования федерального бюджета в объеме 100,0 млрд. рублей ежегодно, которые будут распределяться по решениям Правительства РФ на реализацию мероприятий (направлений) приоритетных проектов. Необходимо обратить внимание на следующие приоритетные проекты, в рамках реализации которых в федеральном бюджете предусматривается предоставление межбюджетных трансфертов бюджетам субъектов РФ. В 2017 году на эти цели планируется предоставить межбюджетные трансферты в объеме 101,8 млрд. рублей, в 2018 году - 63,7 млрд. рублей и в 2019 году - 34,2 млрд. рублей по следующим направлениям:

Первое. По приоритетному проекту здравоохранения **«Обеспечение своевременности оказания экстренной медицинской помощи гражданам, проживающим в труднодоступных районах Российской Федерации»** - субсидия на закупку авиационной услуги органами государственной власти субъектов РФ для оказания медицинской помощи в 2017 году в объеме 3,3 млрд. рублей.

Второе. Приоритетное направление **«Образование»**: по приоритетному проекту **«Создание современной образовательной среды для школьников»** - субсидия на реализацию мероприятий по содействию созданию в субъектах РФ новых мест в общеобразовательных организациях в 2017-2019 годах в объеме 25,0 млрд. рублей ежегодно;

по приоритетному проекту «Подготовка высококвалифицированных специалистов и рабочих кадров с учетом современных стандартов и передовых технологий» предусматриваются:

субсидия на финансовое обеспечение мероприятий федеральной целевой программы развития образования на 2016-2020 годы в 2017 году в объеме 696,5 млн. рублей, в 2018 году - 669,3 млн. рублей и в 2019 году - 615,1 млн. рублей;

иной межбюджетный трансферт на реализацию основных мероприятий по подготовке мирового чемпионата по профессиональному мастерству по стандартам Союза «Молодые профессионалы» ("Ворлдскиллс") в 2017 году в объеме 345,9 млн. рублей, в 2018 году - 220,7 млн. рублей и в 2019 году (в г. Казани)- 574,3 млн. рублей.

Третье. По приоритетному проекту «Ипотека и арендное жилье» - субсидия на мероприятия подпрограммы «Стимулирование программ развития жилищного строительства субъектов РФ» федеральной целевой программы «Жилище» на 2015 - 2020 годы в 2017 году в объеме 20,0 млрд. рублей, в 2018 году - 5,8 млрд. рублей и в 2019 году - 6,0 млрд. рублей.

Четвертое. По приоритетному направлению «ЖКХ и городская среда» - субсидия на поддержку государственных программ субъектов РФ и муниципальных программ формирования современной городской среды в объеме 20,0 млрд. рублей на 2017 год.

Пятое. По приоритетному проекту «Безопасные и качественные дороги» - иной межбюджетный трансферт на финансовое обеспечение дорожной деятельности в 2017 – 2018 годах в объеме 30,0 млрд. рублей ежегодно.

Шестое. По приоритетному проекту «Чистая страна» направления «Экология» - субсидия на поддержку региональных проектов в области обращения с отходами и ликвидации накопленного экологического ущерба в 2017 году в объеме 2,4 млрд. рублей, в 2018 году - 1,98 млрд. рублей и в 2019 году - 1,95 млрд. рублей.

В отношении реализуемых приоритетных проектов органам государственного аудита предстоит проводить:

- ежегодную комплексную оценку, включая оценку рисков и как субъектов приоритетного проекта, оценку соответствия стратегическим задачам и приоритетам развития РФ (как субъектов РФ, так и муниципалитетов);

- оперативную оценку хода реализации приоритетного проекта при прохождении ключевых этапов и контрольных точек;

- оценку итогов реализации приоритетного проекта.

При организации работы контрольно – счетных органов следует учитывать такие факторы, как:

- обоснованный и взаимосвязанный выбор мероприятий, осуществляемых в рамках отдельного приоритетного проекта;

- своевременное и комплексное выявление рисков, возникающих при реализации мер по выбранному приоритету развития;

- оценка взаимного влияния мероприятий, реализуемых в рамках отдельных приоритетных проектов;

- всесторонний углубленный анализ получаемых результатов, в том числе, основанный на мониторинге достижения целевых показателей приоритетных проектов, и который используется для подготовки предложений по корректировке целей, задач и мероприятий проектов;

- определение взаимосвязи между мероприятиями приоритетных проектов и мероприятиями, осуществляемыми в ходе выполнения близких по тематике государственных программ;

- оценка качества организации проектной деятельности органами государственной власти субъектов РФ и муниципалитетов.

Проектное социально – экономическое развитие и соответствующее бюджетное финансирование требуют уточнения места приоритетных проектов в программных бюджетах и включения данного инструментария в систему программно – целевого управления как на федеральном, так и на региональном уровнях.

В Калининградской области разработаны и утверждены нормативные правовые акты, определяющие порядок разработки и корректировки документов стратегического планирования, а также осуществления мониторинга и контроля реализации документов стратегического планирования, а именно:

- Закон Калининградской области от 25.11.2015 № 475 «Об организации стратегического планирования в Калининградской области»;

- постановление Правительства Калининградской области от 29.03.2016 № 156 «Об установлении порядка разработки и корректировки стратегии социально-экономического развития Калининградской области»;

- постановление Правительства Калининградской области от 02.11.2016 № 512 «Об определении порядка осуществления мониторинга и контроля реализации документов стратегического планирования Калининградской

области и подготовки документов, в которых отражаются результаты мониторинга реализации документов стратегического планирования ...»;

- постановление Правительства Калининградской области от 24.04.2015 № 239 «О порядке разработки и корректировки прогноза социально-экономического развития Калининградской области на долгосрочный период».

Законом «О стратегическом планировании» предусматривается, что контрольно-счетный орган субъекта РФ является участником стратегического планирования, а участниками стратегического планирования на уровне муниципального образования определены органы местного самоуправления. Роль и место контрольно-сетных органов муниципальных образований Законом «О стратегическом планировании» в системе стратегического планирования четко не определена. Исходя из этого, требуется доработка и развитие положений данного документа с выделением в нем требований проектного управления развития региональной экономики.

Вместе с тем, в рамках полномочий, установленных Бюджетным кодексом Российской Федерации, Федеральным законом от 07.02.2011 № 6-ФЗ «Об общих принципах организации и деятельности контрольно-счетных органов субъектов Российской Федерации и муниципальных образований» контрольно-счетные органы субъекта и муниципальных образований при осуществлении полномочий:

- 1) по контролю за исполнением регионального и местного бюджета;
- 2) при проведении экспертизы проектов регионального и местного бюджета;
- 3) при внешней проверки годового отчета об исполнении регионального и местного бюджета;
- 4) при финансово-экономической экспертизе государственных (муниципальных) программ вправе вносить предложения, направленные на совершенствование формирования и реализации документов стратегического планирования и программирования.

Контрольно-счетная палата Калининградской области в ходе проведения экспертно-аналитических и контрольных мероприятий проводит мониторинг реализации документов стратегического планирования и уделяет особое внимание программно-целевому методу формирования и исполнения областного бюджета. Контрольно-счетная палата Калининградской области в ходе проведения экспертно-аналитических и контрольных мероприятий проводит мониторинг реализации документов стратегического планирования

и уделяет особое внимание программно-целевому методу формирования и исполнения областного бюджета в программном формате.

Проведенный Контрольно – счетной палатой региона **мониторинг нормативных правовых актов муниципальных образований**, определяющих порядок разработки и корректировки документов стратегического планирования, а также осуществления мониторинга и контроля реализации документов стратегического планирования, показал, что не во всех муниципальных образованиях Калининградской области актуализированы нормативные правовые акты, определяющие порядок разработки, корректировки, осуществления мониторинга и контроля реализации документов стратегического планирования и программирования.

Приоритетные проекты и цели социально-экономического развития региона должны быть взаимоувязаны (согласованы) с приоритетами и целями документов социально-экономического развития муниципальных образований. Для решения этой важной задачи на региональном и муниципальном уровнях необходимо наличие методик, предусматривающей единый подход к постановке целей (целеполаганию), разработке дерева (детализации) целей и их измерению (принятию показателей и индикаторов) не только на уровне субъекта по главным распорядителям, распорядителям, получателям, ведомственным учреждениям и организациям, но и предусматривающее на местном уровне (в муниципальном разрезе) постановку целей, наличия и расчет индикативных показателей выполнения целей, задач и основных мероприятий государственных муниципальных программ.

Из анализа структуры расходов бюджетов муниципальных образований Калининградской области следует, что в настоящий момент **нет единого подхода к формированию количественного и качественного состава программ и структуры относительно расходов программного бюджета в общих бюджетных затратах**. Доля программных расходов в расходах бюджета составляет от 12,8% (Светловский городской округ) до 100,0% (Гурьевский городской округ), от всех расходов бюджета. Количество программ в муниципальных бюджетах составляет от 8 (Светловский городской округ) до 24 (Советский городской округ). Нет также единого подхода и рекомендаций к формированию непрограммных расходов, что приводит к значительному разбросу структуры данных бюджетных затрат (программных и непрограммных) по муниципальным образованиям Калининградской области.

Количественное содержание программной и непрограммной составляющих частей расходов муниципальных бюджетов значительно отличаются. Некоторые муниципальные образования, на наш взгляд,

необоснованно все расходы бюджета расписывают по муниципальным программам (Гурьевский городской округ), что не может соответствовать содержанию таких расходов, как, например, непредвиденные затраты, судебные издержки, содержание и ремонт некоторого муниципального имущества и другие. Некоторые муниципальные образования имеют как незначительную долю расходов в бюджете на программное развитие, так и малое количество утвержденных программ (Светловский городской округ). Последний подход говорит об отсутствии работы некоторых муниципалитетов по введению принципов разработки и организации программного бюджета, финансирования не просто бюджетной сети, а конкретных целевых программ для достижения конкретных показателей социально – экономического развития территории.

Можно согласиться с тем, что количество программ и удельный вес расходов бюджета на целевые муниципальные программы отличается по муниципальным образованиям. Это естественное состояние отличий пространственной асимметрии и дифференциации социально – экономического состояния, а также положения муниципалитетов области. Но трехкратное отличие количества программ и почти восьмикратное отличие удельного веса расходов бюджета на программное и непрограммное бюджетное финансирование по муниципальным образованиям области говорит о недостаточном внимании некоторых муниципалитетов к разработке и исполнению программного бюджета. Включения всех расходов бюджета в программные рамки также говорит, на наш взгляд, о невысоком качестве проработки вопросов программного бюджета муниципального образования.

Подтверждение нашей мысли в отношении некоторой условности отнесения бюджетных расходов к программной или непрограммной составляющим служит обобщение структуры расходов непрограммной части затрат, которые приняты в бюджетах по некоторым муниципальным образованиям.

Непрограммные расходы бюджета имеют довольно неоднородную структуру по муниципальным образованиям области. При этом если, например, капитальные вложения (не включенные в муниципальные программы) в объекты государственной (муниципальной) собственности в областном бюджете составляют 82,2%, то в некоторых муниципалитетах данных расходов вообще нет в непрограммной части бюджета. Эти расходы могут присутствовать в программах муниципалитетов или вообще отсутствовать в бюджете муниципального образования (при отсутствии потребности).

В отношении расходов на содержание органов местного самоуправления следует отметить, что в регионе реализуется Государственная программа

Калининградской области «Эффективное государственное управление» (ответственный исполнитель – Министерство экономики Калининградской области). В соответствии с этим, все расходы в регионе на содержание органов власти (областной, муниципальной), на наш взгляд, следует осуществлять в рамках данной программы (считать программными), которая должна иметь сквозное вертикальное значение для областного и муниципального уровней управления. Данное обстоятельство вытекает из требования взаимоувязки стратегического планирования и программирования на региональном и муниципальных уровнях.

Таким образом, определение приоритетов и целей социально-экономического развития региона необходимо осуществлять с учетом программно – целевых материалов и параметров развития муниципальных образований. Разработка взаимоувязанных по целям, срокам реализации государственных программ и приоритетных проектов субъекта РФ и муниципальных программ, определение объемов и источников их финансирования возможно путем консолидации основных параметров и показателей всех документов регионального и муниципального стратегического планирования. Государственные программы и приоритетные проекты необходимо разрабатывать с учетом основных характеристик муниципальных программ, объемы финансирования должны отражаться в консолидированном бюджете субъекта РФ в едином программном аспекте.