**Электронный**

***информационный***

**Бюллетень**

**Совета Контрольно-счетных органов**

**Томской области**

**№ 1 (15)**

***март-2018***

***СОДЕРЖАНИЕ:***

**Информация о результатах заседания отделения Совета контрольно-счетных органов при Счетной палате Российской Федерации в Сибирском федеральном округе, состоявшегося 14.03.2017 в г.Томске.**

1. **Тема доклада «Программный бюджет, как инструмент госуправления регионом (на примере Красноярского края)**
2. **Тема доклада «Программный бюджет Иркутской области»**
3. **Тема доклада «Разработка и реализация государственных программ в Новосибирской области»**
4. **Тема доклада «О некоторых вопросах, возникающих при осуществлении внешнего финансового контроля за состоянием государственного долга субъекта Российской Федерации (на примере Республики Бурятия)»**
5. **Тема доклада «Отдельные вопросы контроля за обоснованностью формирования, полнотой и эффективностью исполнения программного бюджета в Республике Хакасия»**
6. **Тема доклада «Проблемы формирования, финансового обеспечения и исполнения государственных заданий на оказание государственных услуг (выполнение работ), пути совершенствования бюджетного процесса в этом вопросе»**

Электронный информационный Бюллетень составлен по материалам, предоставленным Контрольно-счетными органами СФО

kpto@audit.tomsk.ru

Официальный сайт: [www.audit.tomsk.ru](http://www.audit.tomsk.ru)

**Тема доклада**

**«Программный бюджет, как инструмент госуправления регионом**

**(на примере Красноярского края)»**

Давыденко Т.А., председатель Счетной палаты Красноярского края

Уважаемые присутствующие, коллеги!

Тема сегодняшнего обсуждения чрезвычайно важна, так как она вытекает из задач, сформированных текущей экономической ситуацией. В посланиях Президента Федеральному Собранию на протяжении последнего десятилетия упоминается о необходимости структурных преобразований в экономике. И первые позитивные изменения в формировании новых видов деятельности, учитывающих экономико-географическую специфику и потенциал развития, начали проявляться только в 2016 году.

Конечно, возможности у регионов разные. Но очевидно, что у каждого есть и свои конкурентные преимущества: природные, отраслевые, ресурсные, и трудовые. И задача правительства каждого региона определить собственные точки роста, которые должны быть отражены в стратегических документах, и в первую очередь государственных программах характеризующих развитие транспортной, энергетической и социальной инфраструктур.

В этих условиях задачи, стоящие перед контрольно-счетными органами обретают иное содержание. Значительно возрастает роль и место аудита государственных программ.

Одна из главных проблем – ограничение финансовых возможностей, заставляет более четко определять приоритеты в расходах и наша деятельность направлена на выявление резервов внутри бюджета, которые можно переориентировать на поддержку приоритетных направлений.

 Эти задачи для нас с вами не являются новыми, так как работа с программным бюджетом ведется уже на протяжении пяти лет.

 И я полагаю, что сейчас уже настало время обсудить результаты для того чтобы понять есть ли необходимость корректировки наших планов на будущее.

 Хочу поделиться нашим опытом работы с программным бюджетом.

 Как вы помните важнейшим условием перехода на программный бюджет, являлось обеспечение его сбалансированности. Каждый бюджетный цикл должен был начинаться с установления приоритетов, определяющая роль которых заложена в основе государственных программ.

Госпрограммы в конечном итоге характеризуют качество планирования экономики и работа с ними проводится по трем направлениям:

 во-первых – экспертиза госпрограмм до того, как они принимаются Правительством;

 во-вторых – это анализ реализации госпрограмм в ходе контрольных и экспертно-аналитических мероприятий;

 и третье направление – это мониторинг реализации госпрограмм при подготовке квартальных и годовых отчетов об исполнении бюджета.

 И в результате мы пришли к следующим выводам.

Не смотря на то, что бюджет сформирован из госпрограмм, они представляют собой набор мероприятий, объединенных, как правило, по отраслевому принципу.

Цели, задачи, индикаторы и мероприятия отдельных госпрограмм не соответствуют существующим долгосрочным документам социально-экономического развития и стратегиям, принятым как на федеральном, так и на региональном уровнях. Нет согласованности между целями госпрограмм и задачами по их достижению.

Отсутствие системности влечет за собой разрозненность между мероприятиями госпрограмм, их финансированием и установленными показателями.

Проверки показывают, что часто корректируется финансирование мероприятий, при этом не изменяются показатели, а это, в соответствии с Бюджетным кодексом, классифицируется как неэффективное использование бюджетных средств.

Показателей результативности излишне много, исполнение отследить по каждому из них физически невозможно.

Кроме того, в большинстве госпрограмм используются показатели ведомственной статистики, которая часто является субъективной, что не позволяет дать независимую качественную оценку достоверности фактических значений показателей.

Есть официальная статистика – и именно данные Росстата должны браться за основу оценки результативности госпрограмм.

Один из важных моментов – нет системы управления рисками госпрограмм. Отсутствует ответственность за неисполнение показателей.

Механизмы реализации большинства госпрограмм не  предполагают использование инструментов государственно-частного партнерства как наиболее перспективного способа объединения усилий органов государственной власти и частного бизнеса.

Из года в год мы наблюдаем тенденцию к увеличению переданных федеральных полномочий на уровень субъекта с уменьшением объемов их финансирования.

Приведу только один пример – реализация полномочий по охране и защите лесов.

Полномочие Российской Федерации по осуществлению мер пожарной безопасности в лесах, переданное Красноярскому краю, обеспечивается финансированием не более чем на 30%, при этом ежегодно доля участия федерации снижается.

Регион зачастую вынужден направлять средства не на развитие, а на реализацию переданных полномочий, неисполнение которых может привести к тяжелым негативным последствиям.

К нашему сожалению, мы должны констатировать, что государственные программы пока не стали инструментом надлежащего бюджетного планирования. Не удалось установить четкую взаимосвязь между бюджетными ассигнованиями и результатами. По прежнему, широко используется практика планирования расходов от «достигнутого».

Очередным новшеством при планировании бюджета с 2017 года стало внедрение проектного управления, декларированного на федеральном уровне.

Проектное управление должно было позволить в кратчайшее время аккумулировать усилия органов управления и необходимые ресурсы для решения возникающих задач. Основным преимуществом проектного управления являлось закрепление ответственности, мониторинг результативности и четко установленные временные рамки для каждого этапа стратегического планирования.

Кроме того, проектное управление предполагало широкие возможности для интеграции в систему государственного стратегического планирования государственно-частного партнерства, участниками которой могут выступать институты развития; финансово-промышленные группы; предприятия реального сектора экономики; банки; научные организации и т.п.

По истечении года с момента начала реализации приоритетных проектов и программ мы провели оценку первых результатов и пришли к следующим выводам.

Красноярский край принял участие в 7 приоритетных проектах и программах Российской Федерации.

Общий объем финансирования федеральных приоритетных проектов в крае в 2017 году составил около 7 млрд рублей, но основной источник – это средства краевого бюджета (65%).

Не достигнута пятая часть показателей, предусмотренных паспортами, сводными планами, соглашениями и иными документами.

Интеграции государственно-частного партнерства в систему государственного стратегического планирования не случилась.

На начало 2018 года субъектам Российской Федерации не предоставлен доступ к автоматизированной информационной системе проектной деятельности.

Результаты проверок показывают, что внутренний контроль со стороны ответственных исполнителей приоритетных проектов является недостаточным и требует усиления.

Отсутствует взаимосвязь между приоритетными проектами и госпрограммами:

не согласованы цели и задачи приоритетных проектов и госпрограмм;

в госпрограммах не обозначены мероприятия приоритетных проектов;

невозможно отследить финансирование конкретного приоритетного проекта в рамках госпрограмм.

Говорить об успешном внедрении проектного управления в деятельность органов власти регионов еще рано.

Понимая сложившуюся ситуацию, в 2017 году мы направили свою деятельность на выявление внутренних резервов региона в целях повышения доходной базы, и совместно с прокуратурой провели анализ системы формирования налоговых доходов Красноярского края.

И вот к каким выводам мы пришли.

Снижается уровень собираемости по основным доходообразующим налогам (*налогу на прибыль организаций, налогу на имущество физических лиц, транспортному и земельному налогам).*

Работа налоговых органов края по обеспечению полноты и достоверности баз данных неэффективна.

Задолженность растет быстрее доходов. Существенными являются суммы задолженности нереальной к взысканию.

Таким образом, реализация государственных программ не привела к повышению результативности использования бюджетных средств. Не смотря на то, что программы формируются на 3 года, зачастую финансирование мероприятий планируется только на 1 год, что создает риски их дальнейшего исполнения.

Все больше возрастающая нагрузка на бюджеты регионов по финансированию переданных полномочий и тенденция снижения уровня собираемости основных доходообразующих налогов требуют пересмотра подходов при формировании бюджета.

**Тема доклада**

 **«Программный бюджет Иркутской области»**

Морохоева И.П., председатель Контрольно-счетной палаты Иркутской области

Принцип программно-целевого бюджета реализуется в Иркутской области с 2014 года (уже 5 год), как мы полагаем, в целом, неплохо. В 2018 году областной бюджет утвержден на 99,3% в рамках 19 ГП. Бюджеты муниципальных образований 2 уровня (всего 42) перешли на программно-целевой принцип практически все (исключение 1 МО). Сельские и городские поселения (всего 412) также используют программный механизм формирования своих бюджетов.

Для справки: в регионе проживает 2 403,6 тыс. человек; консолидированный бюджет в 2017 году составил 159,2 млрд. рублей, в том числе налоговые и неналоговые доходы - 137,5 млрд. рублей, федеральная помощь - 21,7 млрд. рублей. Как правило, на протяжении ряда последних лет, федеральные поступления составляют порядка 15 %. Параметры государственного долга являются одними из низких не только в Сибирском федеральном округе, но и среди субъектов Российской Федерации (в настоящее время - 18,5 млрд. рублей).

В Иркутской области имеется достаточно высокий промышленный и природный потенциал, развита лесная и горнообрабатывающая промышленность, нефтепереработка. Имеются 4 гидроэлектростанции.

Ключевые макроэкономические показатели устойчивы, динамичны, ежегодно отмечается наращивание валового регионального продукта (оценка 2017 года – 1227,2 млрд. рублей), соответственно отмечается рост доходов.

Имеются отдельные проблемы. В части доходов, актуальны вопросы перехода к налогообложению, исходя из кадастровой стоимости отдельных объектов недвижимости. Более половины высокорентабельных объектов недвижимости принадлежат юридическим лицам, которые не уплачивают налог на имущество организаций в результате применения специальных налоговых режимов. Также имеются невостребованные и неэффективные налоговые льготы, в настоящее время проводится проработка вопроса по переходе к адресному предоставлению льгот. При комитете по бюджету, ценообразованию, финансово-экономическому и налоговому законодательству Законодательного Собрания Иркутской области, который ведет заместитель председателя - председатель комитета Наталья Игоревна Дикусарова, создана специальная рабочая группа с участием депутатов, Правительства, КСП, федеральных структур, и, что очень важно, и самого бизнеса. Выработанные и выверенные решения будут являться основой для формирования поправок в действующее законодательство региона.

В части расходов необходимо отметить, что действует и постоянно совершенствуется система целеполагания. В основном, приняты необходимые документы. В государственных программах Иркутской области содержится комплекс планируемых мероприятий, взаимоувязанных по задачам, срокам, исполнителям и ресурсам. В программах заявлены очень важные цели, задачи, источники финансирования, но в ходе экспертиз КСП, зачастую, непросто увязать вместе данные цели и объемы бюджетных средств.

С 2014 года образована и работает Бюджетная комиссия при Правительстве Иркутской области по развитию программно-целевого управления (основание - постановление Правительства Иркутской области от 26.07.2013 № 282-пп «Об утверждении Положения о порядке принятия решений о разработке государственных программ Иркутской области и их формирования и реализации» (вместе с «Порядком проведения публичного обсуждения проекта государственной программы Иркутской области»).

Работа комиссии предусматривает вопросы формирования государственных программ, их уточнения. КСП по итогам соответствующих экспертиз в разрезе каждой программы представляет свою позицию, она обсуждаются, принимаются решения. Мы, как правило, преследуем цель устранить все замечания, если не на данный момент, но и в последующие периоды. Считаю, что это очень важная и нужная работа, которая на этапе формирования расходов позволяет не допустить возможные нарушения действующего бюджетного законодательства.

В своей деятельности КСП уделяют много внимания теме совершенствования межбюджетных отношений. В областном бюджете более 35 % средств приходятся на КВР 500 (почти 50 млрд. рублей). Безусловно, это большой ресурс, но тем не менее, при предоставлении МБТ бюджетам муниципальных образований периодически возникают вопросы достаточности средств по зарплате по майским Указам Президента Российской Федерации, на реализацию региональных соглашений. Сегодня перед мартовскими поправками в областной бюджет (28марта) обсуждается тема повышения МРОТ и Постановления Конституционного Суда РФ от 07.12.2017 № 38-П «По делу о проверке конституционности положений статьи 129, частей первой и третьей статьи 133, частей первой, второй, третьей, четвертой и одиннадцатой статьи 133.1 Трудового кодекса Российской Федерации в связи с жалобами граждан В.С. Григорьевой, О.Л. Дейдей, Н.А. Капуриной и И.Я. Кураш» по северным коэффициентам (кстати, один из заявителей представитель МО Иркутской области, г. Саянска), данные расходы не учтены в областном бюджете и местных бюджетах текущего года, а начисление уже производится.

В настоящее время много говорят об инвентаризации расходных полномочий субъектов РФ. Ожидается расчет МТБ по модельному бюджету. То есть, на основе расходных полномочий субъектов РФ разрабатывается модельный бюджет, который сравнивается с каждым регионом и выясняется, что у одних есть избыточные расходы, а другим требуется дополнительная поддержка. По мнению минфина России, все МБТ и, в первую очередь, субсидии, должны будут быть распределены уже в законе о бюджете.

При передаче государственных полномочий, как от федерального уровня на регион, так и от региона на местный уровень, отмечаются факты вынужденного выделения дополнительных средств из регионального и местных бюджетов как следствие недостаточности объема субвенций (якобы софинансирование, между тем при субвенции (это не субсидия) ситуация привлечения дополнительных средств за счет регионального либо местного бюджета, полагаем, очень спорна. Считаем, что те или иные вопросы возникают в силу несовершенства действующего законодательства, в том числе на федеральном уровне, и как следствие недостаточности объемов финансовой поддержки из бюджетов разных уровней. У нас на федеральное софинансирование по гос полномочиям уходить порядка 30% (это примерно 557 млн. рублей), но мы могли эти средства направить на другие задачи.

Еже один момент, о котором хотелось поделиться. В текстовой части закона о бюджете у нас, начиная с прошлого года, введены предельные сроки по распределению субсидий для местных бюджетов (до 01.03.2018), а также в части бюджетных инвестиций сроки заключения контрактов осуществляются не позднее 100 дней со дня доведения ЛБО и заключения соглашений о предоставлении субсидий (это 15 и 16 статьи Закона Иркутской области от 18.12.2017 № 98-ОЗ «Об областном бюджете на 2018 год и на плановый период 2019 и 2020 годов» ( в прошлом году - положения статьей 16 и 17).

Эти нормы введены в законы о бюджете при поддержке председателя Законодательного Собрания Иркутской области Сергея Фатеевича Брилки. Реализация этих положений сдвинула (с трудом) тему своевременного распределения и предоставления бюджетных средств областного бюджета, в основном по бюджетным инвестициям на капитальный ремонт, и строительство.

Надо отметить, что какой-либо ответственности за несоблюдение этих норм на сегодня практически нет. Тем не менее, публичное обсуждение исполнения данных норм закона о бюджете на площадке Законодательного Собрания Иркутской области, уже в прошлом году положительно отразилось на более ранних сроках заключения контрактов и передачи МБТ в местные бюджеты

Таким образом, мы постепенно выходим из проблемной темы, что предусмотренные бюджетные ассигнования по ремонтам, стройкам, ПСД осваивались в прошлые годы, в основном, в 4 квартале, у нас теперь отмечаются ранние периоды - 2 и 3 кварталы. Также КСП предлагала сроки включить в цели реализации мероприятий (к примеру, установить соответствующий % и промежуточные и крайние сроки), пока эта тема открытая, обсуждается.

Пользуясь своим выступление, хотела отметить следующую тему. Среди КСО часто поднимаются темы уточнение положений 6 ФЗ «Об общих принципах организации и деятельности контрольно-счетных органов субъектов Российской Федерации и муниципальных образований», в том числе по статусу, правовому регулированию и т.д. Да, возможно, он нуждается в уточнении. Вместе с тем, хотелось обратить внимание на то, что уже утвержденные полномочия, которые закреплены за КСО, в отдельных случаях не выполняются. Не то, что не хотят, но и объективно – не могут. При штатной численности 2 единицы, а часто и при замещении лишь 1 единицы (не хватает средств) исполнить все полномочия невозможно. А может быть в отдельных случаях и не нужно. Наша палата входит в состав комиссии по развитию внешнего муниципального финансового контроля при СП РФ. Так по отдельным КСО (мы здесь не исключение), созданными сельским поселениями, основные показатели деятельности сельских КСО в части выявленных нарушений «нулевые», при этом ими проведены контрольные и экспертно-аналитические мероприятия, разработаны стандарты, профинансировано содержание таких органов. В этой связи, полагаем, что уточнения в 6-ФЗ, нужно рассматривать комплексно, совместно со 131 ФЗ, в действующей редакции которого предусмотрено создание КСО во всех МО, как 2, так и 1 уровня. Как видим, эффективность деятельности КСО на уровне сельских поселений вызывает вопрос.

В завершение хотелось бы еще раз отметить на значительное повышение роли информационных технологий КСО субъектов и МО благодаря Счетной палате РФ. Данные ресурсы создали определенные условия для проведения контрольных и экспертных действий на основе единых подходов, с учетом типичных нарушений. В ходе заседания Совета КСО при Счетной палате РФ в прошлом году обсуждался вопрос о предоставлении КСО постоянного доступа к государственным и муниципальным информационным системам. К примеру, в Иркутской области КСО предоставлен доступ к АКЦ-Госзаказ. В текущем году нам удалось получить лишь частичный доступ к сводным отчетам АКЦ - Госфинансы (пока лишь свод). Но и эта форма работы очень удобна сейчас, при проведении внешней проверки годовой бюджетной отчетности. Считаем, что такой доступ необходим и муниципальным КСО.

**Тема доклада**

**«Разработка и реализация государственных программ в Новосибирской области»**

Гончарова Е.А., председатель Контрольно-счетной палаты Новосибирской области

Внесение изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации в части разработки и реализации государственных (муниципальных) программ, принятие Федерального закона о стратегическом планировании стало основой нового этапа развития социально-экономического и бюджетного планирования. В 2013-2015 годах во многих субъектах Российской Федерации осуществлен переход к формированию структуры бюджетов на основе государственных программ, основная часть расходов бюджетов субъектов Российской Федерации включена в состав государственных программ. С 2016 года формирование бюджетов субъектов РФ в программной структуре на основе госпрограмм стало обязательным требованием БК РФ (п.3.1 ст.184.1).

Вопросы деятельности контрольно-счетных органов в условиях перехода на программный бюджет рассматривались (*три года назад*) на межрегиональном совещании Отделения Совета КСО в СФО, прошедшем в г. Новосибирске 17 марта 2015 года. Проектное планирование и его эффективность в бюджетном процессе также рассматривалось с участием членов Президиума Совета КСО на Петербургском международном экономическом форуме в 2017 году.

Общий вывод, который можно сделать по итогам опыта разработки и реализации программного бюджета на федеральном уровне и во многих субъектах РФ заключается в том, что программы не стали инструментом повышения эффективности государственного управления. Процедуры разработки, рассмотрения и утверждения, изменения государственных программ слишком сложные. Из-за этого их применение не позволяет ни повысить прозрачность бюджетного процесса, ни обеспечить оперативное принятие управленческих решений. На федеральном уровне уже реализуется ряд поручений по изменению формата и подходов к реализации государственных программ, на основе принципов проектной деятельности.

В Новосибирской области госпрограммы стали разрабатываться с 2013 года, еще до принятия новой редакции ст.179 БК РФ и Федерального закона о стратегическом планировании, в которых был предусмотрен этот вид документов. Большинство из них было принято в конце 2014 – начале 2015 года. При этом в 6-ФЗ полномочие КСО по проведению финансово-экономических экспертиз проектов госпрограмм было предусмотрено еще в 2011 году.

В 2012 году Правительство НСО при разработке порядка формирования госпрограмм учитывало необходимость участия палаты и предусмотрело направление проектов госпрограмм на экспертизу за 14 дней до заседания Правительства, на котором они будут рассматриваться. Первоначально участие Законодательного Собрания НСО в рассмотрении госпрограмм не предусматривалось, и наши заключения на проекты профильными комитетами не рассматривались.

Но в 2014 году в областном законе о социально-экономическом планировании было предусмотрено обязательное направление проектов госпрограмм на согласование в Законодательное Собрание за 30 дней до заседания Правительства. Поэтому частыми были случаи, что профильный комитет уже рассмотрел проект (без нашего заключения), а в палату проект поступил лишь после этого. Единые сроки направления проектов в палату и Законодательное Собрание были установлены в конце 2015 года.

Госпрограммы впервые были включены в наименования целевых статей областного бюджета на 2014 год. Уже тогда на них приходилось более 70% расходов. Но большая часть госпрограмм представляла собой переименованные ранее действовавшие долгосрочные и ведомственные целевые программы (которых было более 100). Другие ДЦП и часть ВЦП формально были включены в состав нескольких новых госпрограмм (фактически оставаясь отдельными документами). Позже после методических писем Минфина РФ все ранее действовавшие ДЦП были отменены, новые госпрограммы были сформированы на иных принципах.

В областном бюджете осталось несколько ВЦП, не включенных в госпрограммы, их доля в расходах меньше 1%. На госпрограммы (в настоящее время их 35) последние годы приходится более 95% расходов областного бюджета.

Следует отметить, что Федеральный закон о стратегическом планировании дает определения государственных и муниципальных программ, при этом для региональных и муниципальных программ это определение отличается от федеральных. Так, исходя из определения, в федеральных программах должны рассматриваться инструменты государственной политики и ключевые государственные функции. Определения региональных и муниципальных программ таких терминов не содержат. При этом интеграция в программе всех инструментов государственного регулирования (правовых, налоговых, тарифных и др.) должна была стать одним из основных отличий государственных программ от долгосрочных целевых программ, обосновывающих разработку новых документов взамен уже существующих.

Конкретных требований к содержанию и порядку разработки госпрограмм субъектов РФ и муниципальных программ федеральное законодательство практически не устанавливает. На практике в субъектах РФ и муниципальных образованиях за основу часто берутся федеральные порядок и методические рекомендации, при этом некоторые принципы из федеральных документов могут не включаться. Например, в Новосибирской области, не предусмотрено включение в госпрограммы распределения финансирования по мероприятиям. Детализация мероприятий и распределение финансирования утверждается в виде планов реализации госпрограмм приказами их заказчиков. В результате госпрограммы оказались более обобщенными (менее конкретными) документами, чем существовавшие ранее целевые программы. Как следствие, в законе об областном бюджете в отличие от федерального также отсутствует распределение расходов по мероприятия госпрограмм (в перечень целевых статей расходов включаются только наименования госпрограмм и их подпрограмм).

В ходе экспертиз проектов госпрограмм нами выявляется довольно большое число других недостатков, в том числе не включение отдельных целей и приоритетов государственной политики, отсутствие описания инструментов государственного регулирования и механизма реализации госпрограммы, недостаточное количество объективных и сопоставимых целевых индикаторов. В финансовой части предмет экспертизы фактически отсутствует, поскольку, как уже было сказано, в госпрограмме есть лишь общий ее объем финансирования. Вместе с тем, в областном порядке предусмотрено, что вместе с госпрограммами утверждают порядки предоставления субсидий юридическим лицам и межбюджетных трансфертов на их реализацию. И довольно много замечаний в ходе экспертизы появляется по этим приложениям, в т.ч. по наличию в них коррупциогенных факторов.

Исходя из положений БК РФ на момент внесения проекта бюджета наличие утвержденной госпрограммы или проекта ее изменений с соответствующими объемами финансирования, не требуется. Госпрограммы приводятся в соответствие с бюджетом после его принятия (и эта норма несколько лет приостанавливалась). По БК РФ вместе с проектом бюджета требуется предоставлять только изменения паспортов госпрограмм. Это существенно уменьшает прозрачность бюджетного процесса, поскольку на момент рассмотрения проекта бюджета отсутствует документ, раскрывающий на достижение каких целей и результатов планируется направить бюджетные средства.

Для решения этой проблемы в областном законе о бюджетном процессе была предусмотрена норма о том, что на момент внесения проекта бюджета на сайтах заказчиков госпрограмм должны быть размещены актуальные проекты изменений госпрограмм. В прошлом году уже больше половины заказчиков это требование выполнили. Хотя отсутствие распределения финансирования по мероприятиям не позволяет получить полную информацию из этих проектов. Законодательное Собрание тоже видит эту проблему и прорабатывает с Правительством НСО способы раскрытия дополнительной информации в обоснованиях бюджетных расходов.

Последние два года по поручению Губернатора НСО областные органы исполнительной власти провели большую работу по реализации предложений палаты и внесению соответствующих изменений в госпрограммы. В соответствии с регламентом взаимодействия исполнительные органы создают рабочие группы для выработки решений по реализации наших  предложений с обязательным включением представителей палаты. В пояснительных записках к проектам изменений госпрограмм также указывается, что соответствующие изменения вносятся для реализации предложений палаты.

Министерство финансов НСО и Министерство экономического развития НСО начали работу по включению мероприятий госпрограмм в перечень целевых статей областного бюджета. Первоначально планировалось сделать это с 2018 года. Но мы сразу предупреждали, что для этого потребуется изменить подходы к формированию состава мероприятий. Подходы в разных госпрограммах сильно различаются и включение мероприятий госпрограмм в бюджет приведет к его несопоставимости. Поэтому изменение принципов формирования целевых статей расходов областного бюджета планируется с 2019 года с одновременной переработкой структуры мероприятий госпрограмм.

Одной из основных проблем, препятствующих эффективной реализации принципов программного бюджета, на наш взгляд, является отсутствие оперативного механизма корректировки деятельности заказчиков и исполнителей госпрограмм. После каждого изменения бюджета требуется внести изменения в большое количество госпрограмм. При этом процедуры согласования с профильными министерствами и комитетами, юридической, антикоррупционной, финансово-экономической экспертизы, оценки регулирующего воздействия с учетом установленных сроков занимают гораздо больше 1 месяца. Поскольку последние изменения бюджета, как правило, утверждаются в декабре, внесение изменений в госпрограммы до конца текущего года становится практически невозможным. По большинству госпрограмм изменения в параметры текущего года вносятся уже в следующем году, когда исполнение утверждаемых показателей уже завершилось.

Сложность и продолжительность процедур утверждения и изменения госпрограмм подталкивает исполнительные органы к упрощению их содержания, исключению из них существенных положений, что отрицательно сказывается на прозрачности бюджетного процесса. В частности это является основной причиной, почему в Новосибирской области, госпрограммы формируются без распределения финансирования по мероприятиям. Необходимость проведения экспертиз большого числа проектов изменений госпрограмм также является актуальной проблемой для КСО. Поэтому, например, мы активно используем практику завершения экспертизы без составления заключения в случае незначительности (несущественности) изменений. О результатах прекращенной экспертизы заказчики госпрограмм информируются письмом палаты. Так за 2017 год было составлено 14 заключений на проекты изменений госпрограмм и направлено 72 письма.

Значимых примеров переформатирования госпрограмм на принципах проектной деятельности пока нет. В Новосибирской области один из приоритетных проектов (Безопасные дороги) утвердили в виде подпрограммы существующей госпрограммы развития автодорог. Но в таком случае приоритетный проект унаследует все недостатки работы с госпрограммами. На федеральном уровне, насколько нам известно, прорабатывается обратный вариант, преобразования госпрограмм в приоритетные проекты. Хотя в этом случае нужно будет решать проблему повышения прозрачности проектной деятельности. По большинству приоритетных проектов доступны только их краткие паспорта. Все основные документы принимаются проектными комитетами. Да, это очень оперативный механизм, но без постоянного участия в работе проектных органов получать всю необходимую информацию для контроля за их реализацией невозможно. Кроме того, приоритетные проекты нужно будет встраивать в бюджетный процесс, и предусматривать механизмы обратной связи (внесения изменений в бюджет исходя из задач проекта и в проект исходя из возможностей бюджета).

Одним из способов повышения эффективности и прозрачности программного и проектного методов, на наш взгляд, могла бы быть более полная интеграция проектов и программ в бюджетный процесс. Если мероприятия госпрограмм и приоритетные проекты будут включены в наименования целевых статей бюджета и в обоснования к проекту бюджета, то будут обеспечены прозрачность механизмов распределения бюджетных средств, участие в нем депутатского корпуса и общественности. В этом случае процедуры согласований и экспертиз могут осуществляться на стадии рассмотрения проекта бюджета и его изменений. Процедуры утверждения и изменений соответствующих программ и проектов могут быть существенно упрощены.

**Тема доклада**

**«О некоторых вопросах, возникающих при осуществлении внешнего финансового контроля за состоянием государственного долга субъекта Российской Федерации (на примере Республики Бурятия)»**

Пегасов Е.В., председатель Счетной палаты Республики Бурятия

Уважаемые коллеги!

Как известно, Бюджетный кодекс Российской Федерации классифицирует два вида государственного (муниципального) финансового контроля по времени его осуществления – предварительный и последующий.

В соответствии с Федеральным законом № 6-ФЗ указанные виды финансового контроля могут быть реализованы контрольно-счетными органами субъектов Российской Федерации и муниципальных образований в рамках осуществления как контрольной, так и экспертно-аналитической деятельности.

Предварительный этап финансового контроля за состоянием государственного долга Республики Бурятия осуществляется Счетной палатой:

* до начала очередного финансового года при подготовке заключения на проект республиканского бюджета на очередной год и плановый период;
* в течение финансового года при подготовке заключений по законопроектам о внесении изменений в закон о республиканском бюджете на текущий финансовый год.

На стадии формирования регионального бюджета механизм реализации контрольных полномочий заключается в анализе прогнозируемых характеристик долговой нагрузки с учетом предлагаемых в составе проекта бюджета параметров доходов, расходов и дефицита регионального бюджета.

Как уже было отмечено выше, данный вид аналитической работы осуществляется в рамках проведения финансовой экспертизы проекта закона о республиканском бюджете на очередной финансовый год (очередной год и плановый период).

В данном случае цель анализа определяется нами, как проверка:

Во-первых, обоснованности предлагаемых показателей (достижимости заявленных в очередном финансовом периоде значений) с учетом:

* текущего состояния государственного долга;
* прогнозируемых результатов завершения текущего финансового года по доходам, расходам и размеру дефицита.

Во-вторых, их законности (т.е. соответствия предлагаемых значений по объему, структуре, расходам на обслуживание долговых обязательств требованиям БК РФ).

В-третьих, потенциальных рисков возникновения неблагоприятных последствий утверждения предложенных параметров государственного долга.

В-четвертых, эффективности управления государственным долгом, т.е возможности выполнения поставленной задачи по обеспечению сбалансированности бюджета при минимизации расходов на обслуживание государственного долга.

Как уже было отмечено выше, вышеназванная работа проводится до наступления очередного финансового года.

На стадии исполнения республиканского бюджета в текущем году функции по осуществлению предварительного контроля осуществляются посредством проведения финансовых экспертиз законопроектов о внесении изменений в закон о республиканском бюджете на текущий год.

 В среднем республиканский бюджет подвергается корректировке 5 раз в течение года. Практически каждый раз меняются параметры дефицита, что обуславливает изменение параметров государственного долга.

Цели и задачи анализа состояния объемов, структуры и динамики изменения долговой нагрузки в период текущего исполнения бюджета аналогичны выполняемым Счетной палатой при осуществлении предварительного контроля на стадии его формирования.

В качестве примера хотелось бы привести несколько случаев из практики Счетной палаты Республики Бурятия.

* На стадии формирования бюджета.

По результатам проведенной экспертизы проекта Закона Республики Бурятия «О республиканском бюджете на 2014 год и на плановый период 2015 и 2016 годов» Счетной палатой было обращено внимание на существенный рост внутригодовых объемов операций по привлечению и погашению банковских кредитов: в 2014 году было запланировано привлечь ресурсы кредитных организаций на сумму 14,5 млрд.руб. и погасить задолженность по ранее полученным кредитам на сумму 12,8 млрд.руб., что, соответственно, в 3 и в 6 раз превысило показатели 2013 года.

При этом сальдированные результаты по данным операциям в прогнозе 2014 года (1,7 млрд.руб.) и в плане 2013 года (2,8 млрд.руб.) оказались сопоставимыми.

Принимая во внимание, что предельный объем государственного долга Республики Бурятия в течение 2014 года было предложено установить на уровне максимально допустимого значения, рассчитанного в соответствии с БК РФ (20,5 млрд.руб.), Счетной палатой Республики Бурятия был озвучен риск превышения верхнего предела государственного долга, при условии, если кредитные ресурсы будут привлекаться в первом полугодии очередного периода, а погашение обязательств – осуществляться в 3 и 4 кварталах.

По результатам экспертизы Правительству Республики Бурятия было рекомендовано внести корректировки в программу государственных заимствований Республики Бурятия на 2014 год в части изменения внутригодовых объемов операций по привлечению (погашению) кредитов кредитных организаций, что впоследствии и было реализовано.

Еще один пример.

По результатам проведенной экспертизы проекта Закона Республики Бурятия «О республиканском бюджете на 2016 год» Счетной палатой был сделан вывод о недостаточном учете динамики исполнения бюджета текущего (2015) года при формировании прогнозных характеристик очередного финансового периода.

Так, структура государственного долга Республики Бурятия на 01.01.2017 года и объем средств, зарезервированных на очередной финансовый год на выплату процентов по долговым обязательствам, были сформированы, исходя из предпосылки постепенного увеличения в общем объеме долга доли обязательств перед кредитными организациями.

При этом, результаты исполнения республиканского бюджета за прошедший период текущего года, наоборот, позволили сделать вывод о целенаправленной работе, осуществляемой Министерством финансов Республики Бурятия, по замещению коммерческих долговых обязательств (средняя годовая ставка за пользование кредитом – 8,4%) межбюджетными (ставка 0,1%), а также о направлении дополнительно поступивших доходов на погашение долговых обязательств перед кредитными организациями в целях минимизации процентных платежей.

Вследствие вышеуказанного была достигнута экономия бюджетных средств, запланированных на выплату процентных платежей текущего года (по состоянию на 01.11.2015 года при запланированных расходах в сумме 452,2 млн.руб., кассовые выплаты составили 208,3 млн.руб. (46,1%).

С учетом изложенного Счетной палатой РБ был сделан вывод о целесообразности коррекции предельного значения объема расходов на обслуживание государственного долга.

Данная позиция была впоследствии подтверждена результатами исполнения республиканского бюджета за 2016 год: в течение года объем ассигнований, запланированных на обслуживание государственного долга, был сокращен с 713,1 млн.руб. до 351,3 млн.руб., т.е. более чем наполовину, а кассовые расходы были осуществлены в объеме 317,3 млн.руб., что составило 90,6% к уточненному плану.

* На стадии исполнения регионального бюджета

Проектом Закона Республики Бурятия «О внесении изменений в Закон Республики Бурятия «О республиканском бюджете на 2014 год и на плановый период 2015 и 2016 годов» было предложено увеличить на 79,6 млн.руб. плановые назначения 2014 года по объемам привлекаемых в текущем году кредитов кредитных организаций, в целях балансировки прогнозируемых изменений, последующих в результате реструктуризации задолженности муниципальных образований по ранее привлеченным бюджетным кредитам.

По результатам экспертизы Счетной палатой было отмечено следующее.

Согласно законопроекту, при реструктуризации задолженности за пользование бюджетным кредитом муниципальное образование будет вносить плату в размере одной второй ставки рефинансирования ЦБ РФ, действующей на день заключения соглашения (пункт 2.2. проекта Порядка проведения реструктуризации в 2014 году задолженности бюджетов муниципальных образований в Республике Бурятия перед республиканским бюджетом по бюджетным кредитам, предоставленным в 2010 году на строительство, реконструкцию, капитальный ремонт, ремонт и содержание автомобильных дорог общего пользования (за исключением автомобильных дорог федерального значения), в том числе на оплату кредиторской задолженности за выполненные работы.

Вместе с тем, выпадение источников финансирования дефицита в виде ранее запланированного возврата межбюджетного кредита в сумме 110,0 млн.руб. в 2014 году и 217,5 млн.руб. в 2016 году будет компенсироваться дополнительным привлечением ресурсов кредитных организаций.

При этом цена размещения указанных средств (средневзвешенная ставка банковского кредита на тот момент составляла 8,1-8,4%) превысит размер платы, которая поступит в республиканский бюджет от муниципального образования за пользование реструктурированным бюджетным кредитом (4,125%).

Поскольку изменение структуры источников финансирования дефицита могло повлечь увеличение кассовых расходов республиканского бюджета в текущем или очередном финансовом году на обслуживание долговых обязательств по кредитным соглашениям, Счетной палатой Республики Бурятия было предложено предусмотреть в законопроекте положение о компенсации муниципальным образованием дополнительно понесенных республиканским бюджетом затрат.

В процессе исполнения бюджета данная рекомендация утратила свою актуальность, в связи с тем, что вследствие увеличения объемов собственных доходов потребность в привлечении дополнительных кредитных ресурсов и, соответственно, увеличении объемов расходов на их обслуживание, отпала.

Последующий финансовый контроль за состоянием государственного долга Республики Бурятия, осуществляется Счетной палатой в ходе проверки годовой бюджетной отчетности Министерства финансов Республики Бурятия и иных администраторов бюджетных средств при подготовке заключения на годовой отчет об исполнении республиканского бюджета за прошедший финансовый период.

На наш взгляд, основную задачу контрольно-счетного органа на указанной стадии бюджетного процесса можно сформулировать, как установление соответствия результатов исполнения бюджета, в том числе повлиявших на изменение параметров государственного долга, утвержденному закону о региональном бюджете.

Касательно Республики Бурятия, следует отметить, что за период с 2012 года по 2016 год объем государственного долга вырос с 3 080,5 млн.руб. (по состоянию на 01.01.2013 года) до 10 109,1 млн.руб. (по состоянию на 01.01.2017 года), т.е. более чем в 3 раза, составив 45,5% от предельно допустимого значения, установленного БК РФ (объем собственных доходов без учета безвозмездных поступлений).

По своей структуре наибольший удельный вес в общем объеме долговых обязательств занимали обязательства перед кредитными организациями (75,1%), оставшуюся часть составила задолженность перед федеральным бюджетом.

Значительный рост государственного долга, на наш взгляд, был обусловлен двумя причинами.

Во-первых, увеличением объема расходной части республиканского бюджета при одновременном сокращении расходов, покрываемых за счет безвозмездной помощи из федерального бюджета.

Так, за вышеуказанный период времени прогнозируемый объем расходов республиканского бюджета увеличился с 43,1 млрд.руб. до 49,9 млрд.руб., или на 15,8%, при этом доля федеральных межбюджетных трансфертов в доходной части республиканского бюджета сократилась с 57,5% до 50,6%.

 Во-вторых, значительным ростом прогнозируемого дефицита республиканского бюджета с 2,8 млрд.руб. в 2012 году до 4,8 млрд.руб. в 2016 году.

Указанное обстоятельство было обусловлено необходимостью финансирования дополнительных расходов, не обеспеченных доходными источниками, а также возникшей потребностью в привлечении финансовых ресурсов на погашение долговых обязательств, которые в соответствии с бюджетной классификацией Российской Федерации подлежали отражению в составе источников финансирования дефицита.

Следует отметить, что по результатам исполнения бюджета за вышеназванные финансовые периоды расчетный показатель прогнозируемого дефицита практически никогда не был достигнут.

Так, в 2012 году плановые назначения по дефициту были исполнены на 16,8%, в 2013 году – на 29,4%, в 2014 году – на 60,9%, в 2015 и 2016 годах – на 27,3% и 37,7% соответственно.

Разноплановая динамика исполнения бюджета в указанной части объясняется поступлением доходов сверх утвержденного прогноза, а также допущенными в силу ряда причин фактами не освоения участниками бюджетного процесса выделенных лимитов бюджетных обязательств.

Необходимо отметить, что привлекаемые в целях финансирования дефицита кредитные ресурсы за отсутствием потребности направлялись на погашение ранее возникших долговых обязательств Республики Бурятия перед коммерческими банками.

Указанное обстоятельство, вкупе с проводимой в течение ряда последних лет целенаправленной деятельностью Минфина Бурятии, направленной на замещение коммерческих кредитов межбюджетными, позволило при существенном увеличении объема государственного долга незначительно, в относительных показателях, увеличить расходы республиканского бюджета на выплату процентных платежей.

Для примера, в 2012 году кассовые выплаты на обслуживание долговых обязательств Республики Бурятия были произведены в сумме 74,8 млн.руб., что составило 2,4 % от объема государственного долга Республики Бурятия по состоянию на 01.01.2013 года и 0,2 % от объема расходов республиканского бюджета, за исключением расходов, осуществляемых за счет федеральных субвенций.

В 2016 году при существенном (боле чем в три раза) увеличении объема государственного долга, кассовые выплаты на обслуживание долговых обязательств были произведены в сумме 317,3 млн.руб., что составило 3,1% от величины долга и 0,7% от объема расходов республиканского бюджета, за исключением расходов, осуществляемых за счет федеральных субвенций.

Для сравнения, максимально допустимое значение объема расходов бюджета субъекта Российской Федерации на обслуживание региональных долговых обязательств, в соответствии со статьей 111 БК РФ, не должно превышать 15 % от объема расходов бюджета субъекта, за исключением расходов, осуществляемых за счет субвенций из бюджетов других уровней бюджетной системы Российской Федерации.

Следует отметить, что последующий контроль за состоянием государственного долга осуществляется Счетной палатой не только в рамках проведения экспертно - аналитической деятельности.

В 2017 году нами было реализовано контрольное мероприятие «Проверка соблюдения требований бюджетного законодательства и иных нормативных правовых актов, регулирующих бюджетные правоотношения, в деятельности Министерства финансов Республики Бурятия за 2016 год», в ходе которого был подвергнут анализу функционал финансового органа по управлению государственным долгом и осуществлению полномочий администратора источников финансирования дефицита республиканского бюджета.

В частности, были проверены полнота реализации полномочий в сфере нормативного регулирования процесса управления государственным долгом, непосредственная деятельность по учету долговых обязательств, ведению государственной долговой книги и т.п.

В ходе проверки в деятельности Министерства финансов Республики Бурятия был выявлен ряд финансовых нарушений, что послужило основанием для вынесения в адрес руководства объекта контроля соответствующего представления и привлечения отдельных должностных лиц указанного органа к административной ответственности.

**Тема доклада**

**«Отдельные вопросы контроля за обоснованностью формирования,**

**полнотой и эффективностью исполнения программного бюджета**

**в Республике Хакасия»**

Лях О.А., председатель Контрольно-счетной палаты Республики Хакасия

 Использование программно-целевого метода бюджетного планирования рассматривается в качестве основного инструмента, призванного обеспечить повышение эффективности бюджетных расходов. Мы все уже прошли первый этап процесса перехода к «программному» бюджету с введением в практику бюджетного планирования долгосрочных целевых программ. При этом была сохранена традиционная структура классификации расходов, а значит и структура бюджетов.

Вместе с тем, переход к новой модели бюджетного планирования выявил целый ряд проблем, связанных с формированием и реализацией государственных и муниципальных программ.

Во-первых, определение государственных программ в качестве элемента бюджетного планирования предполагает их **согласованность со всеми территориальными планово-прогнозными документами**. На практике такая согласованность не была достигнута, например, по отношению к содержанию имеющегося в регионе плана социально-экономического развития.

Региональные государственные программы не всегда учитывали приоритеты государственной политики (к примеру, не принимается во внимание долговая политика региона, а это в свою очередь ведет к увеличению долговой нагрузки).

Во-вторых, в качестве недостатков в ходе экспертиз государственных программ постоянно отмечаются нечеткость формулировок, отсутствие конкретности заявленных показателей, их измеримости и достижимости. А это, в свою очередь, негативно влияет на объективность оценки эффективности реализации государственных программ. Контрольно-счетная палата Республики Хакасия в своих заключениях отражала неконкретность заявленных целей, дублирование целей и задач, неточность выбора и расчетов целевых показателей и ожидаемых результатов. Например, цель по «созданию условий и обеспечению развития в соответствующих сферах деятельности» допускает ее произвольное толкование и не соответствует требованиям конкретности, измеримости, что не позволяет обеспечить возможность проверки ее достижения. Так, в государственной программе Республики Хакасия «Региональная политика» в качестве цели указана «обеспечение сбалансированного развития Республики Хакасия» (при этом не понятно, какими «категориями» можно измерить достижение этой цели, чтобы определить достаточность планируемых для этого мероприятий). Ожидаемые результаты 5-ти государственных программ не отражают социально-экономический эффект от мероприятий, в 3-х государственных программах базовое значение целевых показателей установлено ниже сложившихся значений предшествующих периодов.

На наш взгляд, в значительной степени недостаточная объективность заявленных целевых показателей обусловлена заинтересованностью ответственного исполнителя программы в установлении достижимых, т.е. выгодных для себя показателей. Исполнители выбирают наиболее «удобные» показатели, имеющие заранее очевидную динамику, не зависящую от качества реализации государственных программ.

Недостатки при формировании государственных программ впоследствии отражаются на фактическом их исполнении. Так, в ходе проверки 3-х государственных программ «Энергообеспечение и повышение энергоэффективности», «Развитие образования», «Развитие товарного рыбоводства» выявленное неэффективное использование бюджетных средств составило 14 млн. рублей.

Как при формировании, так и при реализации государственных программ не преодолена **традиционная проблема их неполного финансирования**. Характерным недостатком является тот факт, когда объемы финансирования ряда государственных программ, предусмотренные проектом бюджета на очередной год, не соответствуют объемам, утвержденным паспортами программ. Ситуация усложняется и последующей необходимостью частого уточнения объемов финансирования, негативно сказывающегося на реализации программ.

По итогам 2016 года из 28 реализуемых государственных программ в Республике Хакасия в полном объеме профинансированы только 8 программ, а 4 государственные программы обеспечены бюджетом только на 60 %. Фактически это привело к тому, что подрядчиками в рамках заключенных государственных контрактов исполнены свои обязательства по оказанию работ и услуг, при этом мы имеем рост кредиторской задолженности, а это увеличивает и долговые обязательства регионального бюджета, поскольку «кредиторка» гасится за счет текущего финансирования следующего года. Подобная ситуация повторяется из года в год.

В проекте бюджета на 2018 года расходы по государственным программам так же снижены по отношению к бюджетным назначениям прошлого года. Для содержания 7-ми государственных программ характерно несоответствие объемов финансирования представленным паспортам (проектам изменений паспортов). Плановые значения целевых показателей не взаимосвязаны с объемами бюджетных ассигнований государственных программ. Значительное снижение (более чем в 46 раз) планируемого объема финансирования по отдельным программам влечет обоснованный риск недостижения целей и задач и неисполнения целевых показателей. Кроме того, Контрольно-счетной палатой Республики Хакасия отмечено, что в нескольких государственных программах целевые показатели не отражают эффективность реализации мероприятий и их социальный и экономический эффект.

Как уже неоднократно отмечалось председателем Счетной палаты Российской Федерации Т.А. Голиковой для многих государственных программ федерального уровня присущи те же недостатки, что и на региональном уровне – риски недостижения показателей, огромное количество показателей, которые невозможно администрировать и по которым вообще отсутствует какая-либо статистика, существенные расхождения показателей с прогнозом социально-экономического развития.

Даже несмотря на увеличение объемов ассигнований на отдельные государственные программы, оценочные показатели результативности их мероприятий не повышаются, а порой даже снижаются. Поэтому очень остро стоит вопрос – по каким критериям оценивать эффективность осуществляемых вложений?

Практика всей нашей работы свидетельствует о том, что реализация государственных программ, формирующих практически весь региональный бюджет, не привела к повышению результативности использования бюджетных средств. Даже Правительство Российской Федерации признало неэффективными 30 % действующих государственных программ и, в принципе, программы не решают своих задач и не соответствуют стоящим сегодня приоритетам и сложившимся бюджетным ограничениям, неустранимым в ближайшей перспективе, распыляют усилия и средства только на решение локальных проблем и не концентрируют ресурсы на важнейших направлениях развития, на решение наиболее чувствительных вопросов повышения качества жизни населения.

Думаю, что все мы согласимся с мнением председателя Счетной палаты Российской Федерации, высказанном на 21-ом Петербургском международном экономическом форуме, о необходимости «… перехода от института государственных программ в его нынешнем виде к более действенным механизмам государственного управления, перехода на более понятные, более простые, более управляемые механизмы определения приоритетов и механизмы формирования бюджетов».

С 2017 года мы с вами участвуем в реализации таких механизмов в рамках мониторинга и контроля за формированием и исполнением приоритетных проектов, которые направлены на структурные изменения в экономике и социальной сфере.

На проектные принципы переводятся бюджеты основных социально-экономических программ в сфере здравоохранения и образования, развития промышленности и сельского хозяйства, социальной поддержки граждан. На каждой территории СФО реализуется различное количество приоритетных проектов. В 2017 году осуществлялась реализация 10 приоритетных проектов Республики Хакасия, из них 6 – без финансовых вложений. Средства республиканских и местных бюджетов составляют менее 15 % общего объема финансирования приоритетных проектов. Фактическое исполнение за 2017 год составило 89 % от планируемого объема бюджетных средств.

В качестве недостатков в организации проектной деятельности и реализации проектов Контрольно-счетной палатой Республики Хакасия отмечено несовершенство методологической основы региональной проектной деятельности, отсутствие полной информации об объеме финансирования, необходимом для реализации приоритетных проектов. Отмечаются имеющиеся риски недофинансирования приоритетных проектов и недостижения показателей их реализации. Так, например, в составе участников приоритетных проектов находятся муниципальные образования, имеющие проблемы с блокировкой лицевых счетов из-за задолженности перед поставщиками и подрядчиками.

Отдельно хочу обратить внимание, что реализация приоритетных проектов осуществляется в рамках действующих региональных государственных программ, которым присущ весь комплекс недостатков, о которых я уже говорила в начале своего выступления, и которые могут оказывать отрицательное влияние на состояние реализации соответствующих приоритетных проектов в целом.

Несмотря на то что, деятельность Контрольно-счетной палаты Республики Хакасия интегрирована в Порядок разработки и утверждения государственных программ, практика работы показывает, что не все предложения и рекомендации контрольного органа реализуются, поскольку механизм их обязательного учета на стадии формирования госпрограмм не предусмотрен.

И в заключение напрашивается вывод о необходимости изменения действующих нормативных правовых актов, учитывающих влияние органов внешнего финансового контроля на формирование программного бюджета в целях исключения рисков нецелевого и неэффективного расходования бюджетных средств.

**Тема доклада**

**«Проблемы формирования, финансового обеспечения и исполнения государственных заданий на оказание государственных услуг (выполнение работ), пути совершенствования бюджетного процесса в этом вопросе»**

Василевская Е.Д., заместитель председателя Контрольно-счетной палаты Томской области

В последние годы мы являемся свидетелями и участниками значительных новелл в бюджетном законодательстве. Прежде всего это формирование документов стратегического планирования и соответствующая увязка ресурсов по источникам с объективной необходимостью наряду со структурными изменениями в различных сферах экономической и социальной жизни определяться с выбором приоритетов государственной поддержки в условиях ограниченных бюджетных доходов.

Органы внешнего государственного финансового контроля в постоянном режиме можно сказать держат руку на пульсе процессов, происходящих в этих новых условиях.

Несомненно, самым актуальным вопросом для всех органов власти сейчас является выполнение задачи по созданию условий для повышения доходного потенциала наших регионов. Это в глобальном смысле.

Однако я хочу привлечь внимание к проблеме, которая вскрылась в ходе наших прошлогодних проверок и мне лично она показалась удивительной и можно сказать странной, в том числе и реакцией исполнительной власти на эти проблемы.

Контрольные мероприятия были проведены в областных учреждениях, получающих субсидии на выполнение государственных заданий по оказанию гос.услуг и гос.работ.

Бюджетный кодекс обозначил только рамки полномочий по формированию и финансовому обеспечению госзаданий, основные правила утверждаются на уровне субъекта РФ и локальных актов финоргана и ГРБС.

В целом нормативная база в Томской области достаточно полная и особых нареканий не вызвала. Однако вскрылось одно существенное обстоятельство и я хочу поделиться с коллегами, поскольку не исключаю, что ситуация может иметь место не только у нас.

Так, бюджетные средства, предоставленные в 2016 году в виде субсидии на финансовое обеспечение госзадания ОГБСУ «Областное имущественное казначейство», фактически использованы учреждением в сумме 3,8 млн.руб. в целях, не соответствующих целям, определенным соглашением о предоставлении субсидии, что в соответствии с положениями ст.306.4 Бюджетного кодекса РФ является нецелевым использованием бюджетных средств. Здесь нужно заметить, что предпосылкой возможности нецелевого использования бюджетных средств стало завышенное определение объёма финансового обеспечения госзадания, что позволило учреждению не только обеспечивать содержание помещений, не включенных в объем госзадания, но и перевести всю штатную численность с приносящей доход деятельности на содержание за счет бюджетной субсидии.

Таким образом, выявлено 3,8 млн.руб. нецелевого.

Однако восстановить в бюджете средства оказалось возможным только «в добровольном порядке», так как существующая нормативная правовая база не позволила установить требования по возврату в связи с отсутствием такого условия в соглашении о предоставлении субсидии учреждению.

 Информация об этом факте и предложения по совершенствованию 2-х документов (постановления АТО и приказа ДФ) были изложены нами в Отчете о результатах данного КМ. На что был получен ответ, цитирую дословно:

«Бюджетный кодекс Российской Федерации предусматривает осуществление контроля за выполнением государственного задания, но не за направлениями расходования субсидии на финансовое обеспечение выполнения государственного задания, из чего можно сделать вывод, что расходование данной субсидии учреждение осуществляет самостоятельно. Таким образом, постановление Администрации Томской области от 14.10.2015 №375а полностью соответствует требованиям бюджетного законодательства».

К моменту получения этого письма мы завершили еще 2 КМ, в одном из которых ситуация повторилась – установлено нецелевое использование субсидии на выполнение госзадания в сумме 3,1 млн.руб. Однако реализовать восстановление в бюджете средств не представилось возможным в связи с отсутствием в соглашении с учреждением условия по возврату средств субсидии, использованных не на выполнение госзадания. В добровольном порядке учреждение отказалось восстанавливать средства. Материалы были переданы в Прокуратуру Томской области, которой вынесено постановление о возбуждении дела об административном правонарушении, предусмотренном ст.15.14 КоАП РФ по факту нецелевого использования бюджетных средств. В результате на учреждение наложен штраф в размере 76 тыс.руб. По итогу ущерб Томской области составил более 3 млн.руб.

Поясню причину нецелевого – учреждение ОГБУ «Центр детского и семейного отдыха «Здоровье», наряду с выполнением государственного задания по отдыху и оздоровлению определенного количества детей, осуществляет и приносящую доход деятельность, в частности, реализует путевки на отдых детей как за счет родительской платы, так и по путевкам, оплаченным по линии социальной защиты детей из малообеспеченных семей. Учреждением за счет средств субсидии были оплачены услуги питания (757) детей, отдыхавших по путевкам, реализованным в рамках приносящей доход деятельности. И стало это возможным так же в результате некачественной проработки ГРБС объема затрат на финансовое обеспечение госзадания.

По вопросам объективности формирования самих госзаданий, их финансового обеспечения и исполнения мы провели еще ряд проверок, установлено много нарушений и недостатков, связанных прежде всего с формальным подходом к определению целей госпрограмм и ВЦП, отсутствием должных методик расчета затрат на выполнение гос услуг и гос работ, что по каждому «ручейку» выливается в просто сумму финансирования «от базы», а в целом приводит к неэффективному выделению из бюджета значительных ассигнований в масштабах области.

Однако вернемся к восстановлению нецелевого. Результаты всех КМ рассмотрены на заседаниях Совета ЗДТО, с акцентом на этой проблеме. Даны соответствующие поручения. Я являюсь постоянным членом комиссии по бюджету БФК ЗДТО, и подала предложение в план работы комиссии о рассмотрении этой проблемы. Буквально вчера подготовлено повторное письмо на имя зам.губернатора – начальника ДФ с просьбой пересмотреть позицию с учетом практики по результатам наших последних проверок.

То есть нужно, чтобы в НПА субъекта РФ было записано как обязательное условие предоставления субсидии – что средства, использованные не по целевому назначению, подлежат возврату в бюджет. Аналогичное условие должно быть записано и в соглашении между ГРБС, как учредителем, и учреждением. Тогда только будут законными требования по восстановлению в бюджет средств, использованных не по целевому назначению.

Законодатель определил «идеальную» схему – учреждению выделяется определенный объем средств для выполнения определенного количества услуг или работ. Всё!!!! Главным является исключительно факт оказания этого количества услуг/работ.

Но жизнь показывает, что недостатки этой идеальной схемы начинаются уже там, где делают расчет будущих затрат на оказание услуг и, как показали наши проверки, уже на этом этапе допускается планирование излишних расходов бюджета. А успешная работа учреждений по приносящей доход деятельности, при отсутствии четкого разделения кадровых ресурсов, оборудования, использования иного гос.имущества в разных по экономической природе целях, снижает уровень ответственности за использование бюджетных средств.

Наша задача постараться навести в этом порядок!!!

Сообщаю, что все упомянутые в выступлении материалы находятся в открытом доступе на нашем сайте в разделе «Итоги работы».