

**Выступление Председателя
Контрольно-счетной палаты Санкт-Петербурга В.С. Лопатникова
на Всероссийском совещании руководителей контрольно-счетных органов
субъектов Российской Федерации «Совершенствование организации и
повышение эффективности государственного финансового контроля в
современных условиях»,
г. Махачкала, 29 сентября 2015 года**

Уважаемые коллеги!

Сегодня мы обсуждаем совершенствование организации и повышение эффективности государственного финансового контроля в современных условиях.

Условия эти меняются очень быстро и ставят перед нами новые задачи.

Летом этого года, в Петербурге, как вы помните, мы делились опытом и мнениями, в том числе с нашими зарубежными коллегами, по вопросу осуществления аудита в сфере государственных закупок, который стал новым направлением в деятельности всех контрольно-счетных органов.

Сегодня перед региональными палатами стоит задача по совершенствованию государственного финансового контроля в условиях программных бюджетов, а также проводимых антикризисных мероприятий.

Сейчас в Петербурге, как и в других регионах, идет формирование бюджета на 2016 год. Его безусловным приоритетом является сохранение социальных гарантий населению. Одновременно принимаются меры, направленные на укрепление экономической устойчивости.

На минувшей неделе Правительством Петербурга были внесены дополнения в Программу первоочередных мероприятий по обеспечению устойчивого развития экономики и социальной стабильности. Дополнительную поддержку получают приоритетные инвестиционные проекты на основе государственно-частного партнерства. Планируется установить дополнительный трехлетний льготный период для стратегических инвесторов Санкт-Петербурга.

В целях повышения эффективности бюджетных расходов разрабатываются механизмы по снижению финансовых рисков предприятий, учреждений и организаций с участием города.

В этих условиях особо высокие требования предъявляются к достоверности и полноте формирования доходов, к эффективному и оптимальному планированию расходов бюджета на 2016 год. Контрольно-счетным органам предстоит дать оценку эффективности реализуемых на региональном уровне государственных программ, на основе которых сегодня формируются бюджеты большинства субъектов.

Об эффективности госпрограмм говорила, выступая 18 сентября в Госдуме с докладом по вопросу исполнения федерального бюджета за 2014 год, Председатель Счетной палаты РФ Татьяна Алексеевна Голикова. Особо отмечалось, что результатом исполнения бюджета на основе государственных программ должно было быть не просто кассовое исполнение, а соответствующие качественные результаты.

Прежде чем рассказать о работе Контрольно-счетной палаты Санкт-Петербурга в условиях программного бюджета, я хотел бы кратко представить систему бюджетного планирования по программно-целевому принципу.

Формирование бюджета Санкт-Петербурга на основе государственных программ осуществляется с 2015 года. Государственные программы Санкт-Петербурга являются одним из основных механизмов реализации главного стратегического документа города - Стратегии социально-экономического развития Санкт-Петербурга до 2030 года.

В 2015 году объем расходов бюджета Санкт-Петербурга, формируемых в рамках государственных программ, составил 420,7 млрд рублей или 92 процента в сумме расходов бюджета. Значительная часть расходов выделяется на социальный блок.

Постановлением Правительства Санкт-Петербурга определен перечень 17 государственных программ, который сформирован по отраслевому принципу, в соответствии с основными направлениями социально-экономического развития города. Государственная программа разрабатывается на шесть лет. Всего в рамках госпрограмм за счет бюджетных ассигнований этого года предусматривается реализация 69 подпрограмм.

Методическое обеспечение формирования и реализации государственных программ, проведение экспертизы их проектов, оценку эффективности и контроль за реализацией, а также ведение реестра госпрограмм осуществляет исполнительный орган городской власти, за которым закреплены данные полномочия.

В соответствии с Законом «О бюджетном процессе в Санкт-Петербурге», госпрограммы подлежат финансово-экономической экспертизе, проводимой Контрольно-счетной палатой.

Наша Палата не исключена из процесса, как формирования, так и оперативного мониторинга за ходом реализации госпрограмм, и оценки достижения их годовых результатов.

В 2014 году по инициативе Палаты было подписано Соглашение с уполномоченным исполнительным органом власти - Комитетом по экономической политике и стратегическому планированию - об организации взаимодействия в сфере регулирования государственных программ Санкт-Петербурга.

Комитет направляет на экспертизу проект государственной программы. В течение 15 дней Палата готовит заключение и направляет его в Комитет, который, в свою очередь, информирует Палату о результатах рассмотрения Заключения.

В рамках данного соглашения мы имеем доступ к городской государственной информационной системе, посредством которой обеспечивается ведение реестра государственных программ, обмен методическими материалами и информацией, связанной с проведением экспертизы и ходом реализации госпрограмм.

Наша совместная работа в рамках программного бюджета началась с экспертизы проектов госпрограмм, которая предшествовала формированию проекта городского бюджета на очередной трехлетний период.

Внимание акцентировалось на следующих факторах:

- степени достаточности финансовых ресурсов;

- правильности применения бюджетного законодательства;
- законности применения механизмов финансового регулирования;
- соотношении между предполагаемыми затратами и результатами;
- финансово-экономической обоснованности.

По результатам проведенной экспертизы выявлено около 450 замечаний. Наиболее существенными из них были следующие:

- отсутствие показателей «майских» Указов Президента Российской Федерации;
- несогласованность госпрограмм с целями государственной политики в сфере их реализации;
- отсутствие стартовых значений показателей на момент начала реализации госпрограмм, что не позволит провести оценку эффективности реализации государственных программ по итогам 2015 года;
- отсутствие положительной динамики планируемых результатов при одновременном росте финансового обеспечения.

Большинство наших замечаний было учтено при утверждении госпрограмм Правительством города.

Говоря о текущей ситуации с исполнением госпрограмм, могу отметить, что по состоянию на 1 сентября расходы по государственным программам Санкт-Петербурга исполнены в сумме свыше 228, 8 млрд. рублей, что составляет порядка 55 процентов от бюджетных ассигнований 2015 года.

Самый низкий уровень исполнения – чуть более 10 процентов – зафиксирован по госпрограмме «Развитие промышленности, инновационной деятельности и агропромышленного комплекса».

Наиболее высокий уровень исполнения расходов, достигнут по госпрограмме «Содействие занятости населения в Санкт-Петербурге».

Хочу еще раз подчеркнуть, что это первый год, когда исполнение бюджета осуществляется в рамках госпрограмм. Поэтому на данный момент мы можем оперировать данными об их кассовом исполнении. Оценка эффективности реализации госпрограмм нам еще предстоит осуществить при подготовке заключения на отчет об исполнении бюджета за 2015 год.

Обмен практическим опытом между членами Отделения Совета Контрольно-счетных органов в Северо-Западном федеральном округе, с коллегами из других региональных палат, а также взаимодействие со Счетной палатой РФ свидетельствуют о том, что во многих регионах формирование и исполнение «программных» расходов бюджета пока осложнено рядом неурегулированных вопросов.

Считаем целесообразным учитывать ряд проблемных факторов, напрямую связанных с повышением эффективности бюджетных расходов.

Во-первых, оценка эффективности во многом зависит от качества бюджетного планирования. Зачастую общий объем расходных обязательств по программным мероприятиям изначально не обеспечен финансовыми ресурсами в объемах, предусмотренных нормативными правовыми актами. Это свидетельствует об осведомленности в недостижении всех обозначенных целей и

задач. В связи с этим необходимо своевременно предусматривать дополнительные ассигнования, либо вносить соответствующие изменения в нормативные правовые акты.

Во-вторых, оценка результатов программных мероприятий в подавляющем большинстве осложнена отсутствием показателей результативности и по степени достижения целевых ориентиров несоизмерима, ввиду отсутствия данных о фактически достигнутых показателях эффективности. В большинстве случаев сведения, отражаемые главными распорядителями в своей бюджетной отчетности в качестве показателей результативности, не являются таковыми, так как не содержат информации об итогах деятельности и не характеризуют результаты своей работы.

Поэтому необходимо исключить практику принятия новых расходных обязательств в отсутствие четкой оценки бюджетных ассигнований, необходимых для достижения целей и результатов на весь период их исполнения и с учетом сроков и механизмов их реализации.

В-третьих, в условиях перехода на формирование бюджетов в «программном» формате основными проблемами и вопросами, не решенными до конца, остаются:

- сложность и непробированность методологии программного бюджетирования;
- несовершенство стратегических документов регионального уровня, их несогласованность с бюджетной политикой, экономическими реалиями;
- расширение перечня программных мероприятий, зачастую пересекающихся между собой по целям, задачам, показателям;
- недостаточный уровень квалификации работников органов государственной власти в части навыков стратегического планирования, системного целеполагания, управления по результатам;
- проблема взаимодействия ответственного исполнителя и соисполнителей в части координации деятельности;
- отсутствие должного внутреннего контроля за исполнением.

Все мы прекрасно понимаем, что общественность интересуют, прежде всего, результаты реализации государственных программ, достижение целей социально-экономического развития.

Вместе с тем в полномочиях КСО на данный момент основной акцент сделан на контроль бюджетной отчетности.

Аудит госпрограмм и стратегический аудит достижимости целей социально-экономического развития предусмотрен лишь в Законе о Счетной палате Российской Федерации и не регламентированы бюджетным законодательством. Соответственно требуется внесение изменений в механизм проведения экспертизы госпрограммы - с определением сроков, порядка, полномочий всех органов – участников этого процесса. Это позволит наладить взаимодействие между разработчиком госпрограммы и контрольно-счетным органом.

Очевидно, актуальным является внесение соответствующих изменений и в Федеральный закон «Об общих принципах организации и деятельности

контрольно-счетных органов субъектов Российской Федерации и муниципальных образований».

Безусловно, для получения выверенной оценки реализуемых госпрограмм необходимо тесное взаимодействие с региональными органами власти. В Петербурге по инициативе Губернатора создана комиссия по повышению эффективности бюджетных расходов, в состав которой наряду с представителями исполнительной и законодательной ветвей власти вошла Контрольно-счетная палата Санкт-Петербурга. Мы надеемся, что совместная работа даст результат по повышению эффективности госпрограмм.

Хочу отметить, что необходимо предпринимать дальнейшие шаги по унификации механизмов оценки эффективности и результативности реализации государственных программ. Колоссальную поддержку в развитии сегодняшней темы оказывает Счетная палата Российской Федерации. Несомненно, те критерии и методика оценки эффективности бюджетных расходов, которые были доведены до нас с вами в конце прошлого года, уже сегодня дают положительный результат в нашей повседневной работе.

Однако несмотря на то, что в регионах начали переходить к единым методикам оценки эффективности и результативности, нерешенным пока остается вопрос о том, что делать, если программа реализуется неэффективно. Какие меры здесь могут быть приняты? Сократится ли ее финансирование на следующие периоды, как это происходило прежде, например, с долгосрочными или ведомственными программами, в случае неэффективной их реализации? Должны ли меняться приоритеты за счет последующего перераспределения бюджетных средств, если разработчик программы выполнил свою работу некачественно, если поставленные задачи не достигнуты или реализованные меры не дали соответствующего результата?

В завершение хочу еще раз отметить, что приоритетной задачей для контрольно-счетных органов является создание эффективной системы государственного аудита бюджетных средств с учетом новых вызовов.

При полном сохранении основных функций контроля акцент нашей деятельности будет направлен на выявление фактов неэффективного и нерезультативного использования бюджетных средств в рамках государственных программ.

Спасибо за внимание!