

Новые подходы к государственному (муниципальному) финансовому контролю в условиях перехода к проектному управлению (на примере Тюменской области)

Выступление председателя Счетной палаты Тюменской области Д.О. Огородникова на межрегиональной конференции контрольно-счетных органов субъектов Российской Федерации «Совершенствование внешнего государственного и муниципального финансового контроля: новые подходы к организации деятельности контрольно-счетных органов в условиях перехода к стратегическому планированию и проектному управлению» (г. Красноярск, 1 марта 2019 года)

Уважаемые коллеги!

20 февраля Президент России Владимир Владимирович Путин обратился с ежегодным посланием к Федеральному Собранию, в котором выразил свое видение стратегических направлений развития России на ближайшие несколько лет.

Послание было сосредоточено в первую очередь на вопросах внутреннего социального и экономического развития и на тех новых глобальных национальных целях, которые ранее были поставлены в Указе Президента от 7 мая 2018 года № 204.

Национальные цели развития России на ближайшие 6 лет развернуты в 12 национальных проектах по трем основным направлениям: «Человеческий капитал», «Комфортная среда для жизни» и «Экономический рост».

Принятие национальных проектов дало толчок к существенным изменениям в системе организации проектной деятельности.

Вообще применение проектного финансирования для реализации долгосрочных государственных проектов и программ — явление не новое как в целом для современной России, так и для Тюменской области в особенности.

Наш регион находится в авангарде внедрения проектного управления. Первые целевые программы были заложены в областном бюджете с 2004 года, а к 2006 году уже 75 % расходов областного бюджета было предусмотрено в рамках целевых программ.

Губернатор Тюменской области Владимир Владимирович Якушев в своих ежегодных посланиях областной Думе всегда уделял особое внимание взаимосвязи бюджетных расходов с конечными целями и результатами развития области.

Это позволило области добиться множества прорывных результатов, запустить десятки производственных, социальных, образовательных, культурных проектов.

Вновь избранный Губернатор Тюменской области Александр Викторович Моор продолжил заданный курс и в своем Послании областной Думе в ноябре 2018 года отметил, что все задачи, определенные в майском Указе Президента РФ, переводятся на региональный уровень, *«на язык конкретных дел и планов»*.

С этой целью в Тюменской области создан региональный проектный офис, который призван адаптировать существующую систему проектного управления под новые цели и задачи.

Как известно, при реализации национальных проектов использована трехуровневая схема. Верхний уровень — это 12 национальных проектов, в которых закреплены цели и целевые показатели, обозначенные в Указе Президента РФ № 204.

Целевые показатели и задачи национальных проектов распределены по федеральным проектам, которые, в свою очередь, на уровне субъектов РФ представлены региональными составляющими нацпроектов.

Так, Тюменская область участвует в 11 национальных проектах, в 41 федеральном проекте.

По федеральным проектам приняты региональные составляющие, которые раскрывают содержание федеральных и национальных проектов применительно к Тюменской области.

Кроме того, определены кураторы и руководители региональных проектов на областном уровне.

Для реализации механизма финансирования региональные компоненты федеральных проектов интегрированы в 16 государственных программ Тюменской области.

Бюджетное финансирование региональных проектов в Тюменской области на 2019 год составляет 24 миллиарда рублей, или 14,5 % от общей суммы расходов областного бюджета.

За счет средств федерального бюджета предусмотрено финансирование региональных проектов в сумме 1 миллиарда 649 миллионов рублей, что составляет 7 % от общей суммы финансирования региональных проектов.

Как отмечал в своих выступлениях председатель Счетной палаты Российской Федерации Алексей Леонидович Кудрин, иерархия нацпроектов и госпрограмм стала очень сложной, в связи с чем существуют риски в самой системе управления национальными проектами.

В рамках одного нацпроекта реализуется несколько федеральных и региональных проектов, а один региональный проект может финансироваться через несколько госпрограмм. И наоборот, в рамках одной госпрограммы реализуются мероприятия по нескольким нацпроектам.

Например, в Тюменской области региональный компонент нацпроекта «Демография» реализуется через 5 государственных программ, в каждой из которых свой ответственный исполнитель.

В связи с этим существуют проблемы установления целевых показателей, поскольку целевые показатели госпрограмм не всегда коррелируют с целевыми показателями нацпроектов и федеральных проектов.

Так, через областную госпрограмму «Развитие отрасли «Социальная политика» финансируется региональный компонент федерального проекта «Финансовая поддержка семей при рождении детей» нацпроекта «Демография». При этом в госпрограмме отсутствуют целевые показатели, отражающие достижение результатов данного федерального проекта и его регионального компонента.

В результате не в полной мере обеспечивается связка между расходами бюджета и достижением целевых показателей. Между тем программный бюджет, как известно, предполагает взаимосвязь расходов и конечных результатов.

Кроме того, существует риск распыления ответственности за недостижение результатов.

В этой связи необходимо отметить проблему доведения показателей до конечных исполнителей.

В Тюменской области более 2,5 миллиардов рублей из суммы финансирования региональных проектов будет направлено в виде субсидий бюджетным и автономным учреждениям. Следовательно, вместе с деньгами учреждениям целесообразно получать и целевые ориентиры, к которым они должны стремиться при выполнении госзаданий.

Однако в отдельных случаях взаимосвязь между показателями госзаданий и госпрограмм обеспечена не в полной мере либо вообще отсутствует.

Так, по учреждениям среднего профессионального образования государственным заданием учредитель доводит только количественные показатели по числу обучающихся и не устанавливает качественные показатели оказания госуслуг, поскольку в общероссийских (базовых) перечнях государственных услуг качественные показатели по данным услугам не предусмотрены.

При этом госпрограммой «Развитие образования и науки» установлен ряд целевых показателей по учреждениям среднего профессионального образования, характеризующих качество услуг, например, доля студентов, обучающихся по образовательным программам, в реализации которых участвуют работодатели, доля студентов из числа инвалидов, выбывших по причине академической неуспеваемости, и другие.

Отсутствие качественных показателей в госзаданиях не позволяет оценить результативность выполнения госзаданий в целом.

Кроме того, не выстроена единая цепочка между бюджетными расходами и достижением целей, поскольку деньги в данном случае не связаны с результатами, а именно — с целевыми показателями, предусмотренными в проектах и программах. Прямая заинтересованность учреждений — конечных исполнителей — в достижении целей отсутствует.

Также одной из проблем управления проектной деятельностью является корректная оценка показателей. По информации Счетной палаты Российской Федерации, большинство (65–75 %) целевых показателей, прописанных в паспортах нацпроектов, либо статистически не наблюдаются, либо требуют специальных методик оценки, часть из которых еще не разработана.

Следует отметить, что в федеральный план статистических работ Правительством РФ внесены 89 показателей национальных проектов, при этом практически по всем показателям предусмотрена ежегодная периодичность (по одному показателю — 1 раз в 2 года). В связи с этим могут возникнуть сложности с оперативным мониторингом данных показателей.

Реализация национальных, федеральных, региональных проектов связана с постоянным мониторингом их выполнения как в части

достижения целевых показателей, так и в части эффективного расходования средств.

При этом необходимо не только установить наличие отклонений, но и выявить их причины, понять, нужна оперативная корректировка проводимых мероприятий или нет.

Это требует адаптации системы государственного финансового контроля к новым условиям, в том числе значительных изменений в системе государственного финансового контроля на уровне субъекта РФ.

Прежде всего у контрольно-счетных органов возникает необходимость диверсификации деятельности: расширение спектра экспертно-аналитических мероприятий, направленных на оценку и анализ региональных проектов в рамках реализации национальных проектов.

Счетная палата Тюменской области начиная с 2017 года проводит планомерную работу по адаптации системы государственного финансового контроля к проектному управлению. С каждым годом увеличивается доля экспертно-аналитической деятельности. Так, в соответствии с планом на 2019 год количество экспертно-аналитических мероприятий по мониторингу увеличилось на 28 % по сравнению с 2017 годом, введены в план 5 направлений мониторинга.

В 2018 году проводились ежемесячные мониторинги исполнения областного бюджета, расходов на реализацию государственных программ, приоритетных проектов в Тюменской области. В 2019 году планируется проведение ежемесячного мониторинга расходов, предусмотренных на региональные проекты в рамках реализации национальных проектов.

В настоящее время проводится работа по внесению изменений в Закон Тюменской области от 28.09.2011 № 54 «О Счетной палате

Тюменской области», в том числе в части расширения полномочий по участию в стратегическом планировании социально-экономического развития области, осуществлению его анализа и мониторинга. Вместе с этим Счетная палата Тюменской области уже начала работу по внедрению инструментов стратегического аудита в экспертно-аналитическую деятельность.

Проведение стратегического аудита предполагает комплексную объективную оценку возможности достижения в установленные сроки стратегических целей, анализ эффективности использования ресурсов, своевременное выявление причин отклонений от установленных показателей и разработку рекомендаций органам власти по их корректировке.

Осложняется стратегический аудит необходимостью учета факторов внешней среды с высокой степенью их неопределенности, выстраиванием причинно-следственных связей. В связи с этим требуется хорошо проработанная методологическая и техническая база для проведения такого рода мероприятий.

В 2015 году Счетной палатой Тюменской области был разработан и утвержден стандарт внешнего государственного финансового контроля «Проведение стратегического аудита». Целью его является установление порядка проведения экспертно-аналитических мероприятий по оценке реализуемости, рисков и результатов достижения целей социально-экономического развития Тюменской области, предусмотренных документами стратегического планирования Тюменской области. Однако в полной мере инструменты стратегического аудита, отраженные в стандарте, на практике не использовались.

В рамках контроля стратегического развития субъекта Счетная палата Тюменской области проводит предварительную экспертизу и текущий мониторинг государственных программ Тюменской области,

экспертизу проекта закона об областном бюджете и ежемесячный мониторинг его исполнения. Для этого разработаны и действуют отдельные стандарты внешнего государственного финансового контроля.

Следует отметить, что между Правительством Тюменской области и Счетной палатой на протяжении многих лет налажено конструктивное взаимодействие, и Правительство области оперативно устраняет замечания, установленные Счетной палатой в рамках предварительной экспертизы.

Так, по результатам проведения Счетной палатой экспертизы проектов государственных программ в 2017 году Правительством области учтены 65 замечаний по 20 программам, в 2018 году — 87 замечаний по 24 программам.

Необходимо отметить, что проведение стратегического аудита региональных проектов в рамках реализации национальных проектов требует актуализации методологического обеспечения. Уже начата работа по актуализации стандарта «Проведение стратегического аудита», адаптации его к новым требованиям проектного управления. Изменения будут учитывать технологию проведения аудита национальных и региональных проектов, методы сбора и обработки аналитической информации.

Немаловажным при оценке региональных проектов является разработка методик мониторинга целевых показателей, результативности, экономности, продуктивности проектных мероприятий. В приоритетных проектах Российской Федерации, реализуемых на территории Тюменской области, насчитывалось порядка 40 целевых показателей. Одни показатели можно рассчитывать и отслеживать ежемесячно, другие только по итогам года. Также различна

сложность расчета показателей, доступность информации о них, способы достижения.

Универсальных методик мониторинга показателей не существует. С учетом специфики региональных проектов основной задачей сегодня для нас является разработка методической базы для мониторинга отдельных ключевых показателей развития, эффективности использования ресурсов при их достижении, степени выполнения задач, поставленных документами стратегического планирования субъекта РФ и Российской Федерации.

Кроме того, не нужно забывать про органы местного самоуправления, которые являются непосредственными исполнителями при реализации многих региональных проектов.

В 2019 году в виде межбюджетных трансфертов в местные бюджеты на выполнение мероприятий планируется направить 3,9 миллиарда рублей, или 16 % от объема финансирования региональных проектов за счет средств бюджета Тюменской области.

В этой связи актуальным становится вопрос о тесном взаимодействии контрольно-счетных органов субъектов РФ с контрольно-счетными органами муниципальных образований. Их деятельность также потребует значительной перестройки.

Основными задачами совместной работы КСО субъектов и муниципальных образований должны стать исключение рассогласованности целевых ориентиров региональных проектов и программных составляющих муниципальных образований, своевременное и эффективное выполнение проектных мероприятий на местном уровне.

При переходе к проектному управлению в системе государственного финансового контроля потребуются также организационные и технические изменения. Поскольку стратегический аудит связан со

сбором большого объема цифровой информации на постоянной основе, необходимо максимально автоматизировать данный процесс. Существенно облегчило бы работу создание совместно с исполнительными органами власти единых баз данных по учету расходов на мероприятия в разрезе региональных проектов, степени и сроков достижения целевых показателей, причин их невыполнения.

Данная работа связана со значительным объемом трудовых, временных и финансовых ресурсов, однако после автоматизации процессов эффективность мониторинга будет несомненно выше. Сегодня действуют механизмы получения информации от органов власти субъекта по запросам Счетной палаты Тюменской области в соответствии с установленными формами, позволяющими получать необходимые данные для мониторинга.

Также для оптимизации работы внутри Счетной палаты, снижения временных и трудовых затрат потребуется разработка и внедрение автоматизированных ресурсов обработки информации, перераспределение функциональных обязанностей между работниками подразделений, обучение инспекторского состава новым подходам к проведению стратегического аудита. Большая надежда в этом вопросе возлагается на совместную со Счетной палатой РФ программу обучения специалистов.

В целом создание эффективного механизма мониторинга реализации проектов позволит выявлять риски и проблемные точки, а также использовать имеющийся позитивный опыт и лучшие практики на проблемных территориях.