

Практика организации контроля за реализацией национальных проектов контрольно-счетными органами субъектов Российской Федерации на примере Тюменской области
(доклад председателя Счетной палаты Тюменской области Огородникова Д.О. на всероссийском совещании контрольно-счетных органов, 23 сентября 2022 года, г. Махачкала)

Добрый день, уважаемые коллеги!

С момента начала реализации национальных проектов наша страна столкнулась с рядом серьезных испытаний – это пандемия коронавирусной инфекции, вызвавшая серьезные социальные и экономические изменения во всем мире, а также проводимая в настоящее время спецоперация и связанное с ней беспрецедентное внешнее санкционное давление на нашу экономику. В этих условиях особую значимость приобретает устойчивое внутреннее развитие страны и достижение национальных целей развития, определенных в Указе Президента Российской Федерации № 474.

Председатель Счетной палаты Российской Федерации Алексей Леонидович Кудрин неоднократно подчеркивал, что главный фокус внимания контрольно-счетных органов по-прежнему должен быть направлен на национальные цели и проекты, при этом требуется объединение усилий контрольно-счетных органов в данном вопросе.

Счетная палата Тюменской области на регулярной основе продолжает осуществлять мониторинг и контроль за реализацией в Тюменской области региональных проектов и достижением показателей национальных целей.

Необходимо отметить, что вопросы реализации региональных проектов рассматриваются Счетной палатой на всех направлениях внешнего финансового контроля, предусмотренных Бюджетным кодексом РФ.

В ходе предварительного контроля на этапе принятия проекта областного бюджета Счетной палатой проводится экспертиза проектов

государственных программ, в которые интегрированы региональные составляющие национальных проектов. По результатам экспертизы замечания к проектам госпрограмм, в том числе в части регпроектов, направляются Счетной палатой в Правительство области и устраняются на стадии принятия проекта бюджета или при первой корректировке госпрограмм. Следует отметить, что по результатам экспертиз проектов госпрограмм Правительством области ежегодно устраняется порядка 50–70 замечаний Счетной палаты.

Текущий контроль за реализацией нацпроектов включает ежемесячные мониторинги расходов на государственные программы, в которых отдельным вопросом рассматривается исполнение расходов на нацпроекты, а также ежеквартальные мониторинги реализации национальных проектов в Тюменской области.

В рамках данных мониторингов Счетной палатой анализируется полнота и своевременность финансирования региональных проектов. В Тюменской области традиционно отмечается высокий уровень исполнения расходов на нацпроекты. Например, в 2020 и 2021 годах кассовые расходы на нацпроекты составили 99,9 % от плана. На 1 сентября текущего года в Тюменской области нацпроекты профинансированы в объеме более 70 % (70,8 %) от годового плана при среднем уровне кассового исполнения по субъектам Российской Федерации в 52,3 %. В области заключено 97 % контрактов, необходимых для реализации регпроектов.

Вместе с тем высокий уровень исполнения областного бюджета по расходам на нацпроекты не всегда свидетельствует о фактическом финансировании проектных мероприятий, так как в ряде случаев средства бюджета остаются в виде остатков в местных бюджетах или на счетах подведомственных учреждений.

При проведении мониторинга специалисты Счетной палаты особое внимание уделяют анализу достижения показателей

региональных проектов. По итогам 2021 года и первого полугодия текущего года все показатели в Тюменской области выполнены. Вместе с тем мы делаем акцент не только на достижении запланированных значений, но и оцениваем стабильность состава показателей, динамику их плановых и фактических значений, корректировку показателей в ходе исполнения регпроектов.

В одном из последних выступлений в Совете Федерации председатель Счетной палаты Российской Федерации Алексей Леонидович Кудрин отметил, что порядка 75 % целевых показателей госпрограмм носят технический, промежуточный характер и не отражают достижение того результата, ради которого эта программа осуществляется. В отношении ряда показателей регпроектов можно сделать аналогичный вывод.

Например, паспортом регпроекта «Успех каждого ребенка» установлен показатель «Количество субъектов РФ, выдающих сертификаты дополнительного образования в системе ПФДО (персонифицированное финансирование дополнительного образования), плановое значение которого – 1 единица. Алгоритм расчета показателя не связывает его достижение с количеством выданных сертификатов, то есть теоретически показатель достигнут, если в субъекте РФ выдан хотя бы один такой сертификат. При этом в регпроекте отсутствуют показатели, характеризующие количество или долю детей, получивших сертификаты, то есть качество работы системы ПФДО на достижение показателей регпроекта не влияет.

Кроме того, в отдельных региональных проектах заведены дублирующие показатели, являющиеся по сути идентичными, но измеряющиеся в разных единицах измерения. Так, по региональному проекту «Формирование комфортной городской среды» установлено две пары подобных показателей:

– это «Количество городов с благоприятной городской средой» и «Доля городов с благоприятной средой»;

– а также «Индекс качества городской среды» и «Прирост индекса качества городской среды».

Говоря о показателях, необходимо отметить и такой момент, как корректировка их плановых значений в сторону ухудшения значений, в том числе их подведение «под факт».

Вместе с тем, в обратной ситуации в случае значительного перевыполнения значения показателей корректировка их плановых значений с учетом достигнутых результатов, как правило, не производится, что делает такие показатели ненапряженными. Так, в Тюменской области за 1 полугодие текущего года перевыполнено более чем в 2 раза 13 показателей регпроектов. Это указывает на то, что плановые значения показателя требуют пересмотра.

Учитывая, что нацпроекты являются инструментами достижения национальных целей развития, установленных Указом Президента РФ от 21.07.2020 № 474, оценивается динамика достижения целей. В ходе мониторинга регпроектов за 2021 год произведена оценка выполнения показателей, доведенных до субъектов РФ Единым планом по достижению национальных целей (распоряжение Правительства РФ от 01.10.2021 № 2765-р).

В первую очередь анализировались такие показатели, как повышение ожидаемой продолжительности жизни и снижение бедности.

Указом Президента РФ № 474 предусмотрено повышение ожидаемой продолжительности жизни к 2030 году до 78 лет. Согласно данным статистики постепенный рост продолжительности жизни в Российской Федерации начался в 2004 году, когда данный показатель составил 65,3 года, и не прекращался до 2019 года, когда средняя

продолжительность жизни россиян составила 73,3 года, то есть за 16 лет произошел рост на 8 лет.

С 2020 года на продолжительность жизни оказывает негативное влияние пандемия коронавирусной инфекции. Не считая потерь непосредственно от заболевания коронавирусной инфекцией, на рост смертности влияет снижение доступности плановой медицинской помощи, повышенный уровень стресса у граждан. Средняя продолжительность жизни уменьшилась в 2021 году до 70 лет. Болезни системы кровообращения по-прежнему являются основной причиной смертности (38,3 %), на втором месте в прошлом году – коронавирусная инфекция (19,1 %), на третьем – онкология (11,6 %).

В зоне риска находятся и показатель по снижению бедности населения в 2 раза по сравнению с показателем 2017 года. Первоначально планировалось достичь поставленную цель к 2024 году, Указом Президента РФ № 424 срок решения поставленной задачи перенесен на 6 лет до 2030 года.

Необходимо отметить, что понятие «бедность» не определено ни в одном нормативном правовом акте Российской Федерации. Постановлением Правительства РФ от 26 ноября 2021 № 2049 утверждены правила определения границ бедности, согласно которым базовые границы бедности устанавливаются на уровне величин прожиточного минимума на душу населения с последующей индексацией на индекс потребительских цен. Таким образом, для оценки уровня бедности используются только показатели потребления и официального дохода.

Вместе с тем Росстат в своих исследованиях предлагает варианты расчета индекса многомерной бедности с использованием различных индикаторов уровня жизни в соответствии с международными подходами. Это позволяет получить более объективную оценку уровня жизни, в том числе с учетом

неформальной занятости населения. В связи с этим полагаем, что установленный порядок расчета уровня бедности требует дальнейшей проработки.

Вызывают вопросы и методики расчета иных показателей национальных целей, утвержденные постановлением Правительства РФ от 03.04.2021 № 542.

Так, по национальной цели «Возможности для самореализации и развития талантов» установлен показатель «Увеличение числа посещений культурных мероприятий в три раза по сравнению с показателем 2019 года».

Согласно названной методике в число посещений культурных мероприятий, помимо количества посещений музеев, театров, зоопарков и подобных объектов культуры, включается число обращений к цифровым ресурсам в сфере культуры. При этом к цифровым ресурсам данной методикой отнесены в том числе сайты с анонсами культурных мероприятий, с презентацией организации в сфере культуры. Количество обращений фиксируется специальными счетчиками, которые устанавливаются на сайты. В результате посещение гражданином сайта с анонсом какого-либо концерта или спектакля учитывается как посещение им культурного мероприятия. Представляется, что это не вполне сопоставимые вещи.

Вопросы реализации региональных проектов рассматриваются Счетной палатой на этапе последующего контроля областного бюджета при проведении контрольных и экспертно-аналитических мероприятий.

Особое внимание уделяется контролю за своевременностью и полнотой исполнения контрактов, проводятся осмотры выполненных работ и поставленных товаров.

Серьёзным вызовом для нацпроектов в текущем году стал резкий рост цен на строительные материалы, так как это спровоцировало

увеличение стоимости строительства объектов и подрядчики начали отказываться от долгосрочных контрактов. С целью обеспечения устойчивости региональной экономики и выполнения всех запланированных мероприятий региональных проектов в Тюменской области в соответствии с Федеральным законом от 08.03.2022 № 46-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» (в т.ч. в 44-ФЗ) принят закон, позволяющий изменять условия заключенных до 1 января 2023 года госконтрактов для нужд Тюменской области и повышать авансовые платежи исполнителям до 90 %.

Принятые на федеральном и областном уровне меры оказали стабилизирующее действие, все мероприятия региональных проектов реализуются в Тюменской области своевременно.

В целом в условиях текущей экономической и общественно-политической ситуации система управления нацпроектами должна оперативно реагировать на изменения и максимально учитывать потребности жителей регионов. Эффективность нацпроектов зависит от скоординированной работы всех участников системы, включая контрольно-счетные органы, поскольку результаты проводимого КСО мониторинга и контроля помогают органам власти принимать своевременные и обоснованные управленческие решения.

И в завершении хотелось бы отметить, что за три года реализации национальных проектов построены новые школы, детские сады, больницы, дороги и другие объекты. Результаты реализации нацпроектов уже сегодня ощущаются гражданами нашей страны через повышение доступности и качества медицины, образования, улучшение экологии, развитие городской среды. В совокупности это должно дать необходимый эффект для достижения национальных целей развития нашей страны.