

Национальные проекты региона. Электронный бюджет. Эффективный мониторинг – без лишних затрат (семинар-совещание 17-19 сентября 2019 года в Республике Бурятия)

Уважаемые коллеги!

В современных условиях деятельность контрольно-счетных органов всех уровней согласно стратегии Счетной палаты Российской Федерации, должна быть связана с контролем за реализацией национальных проектов.

Сегодня мы находимся на новом этапе развития, и принятые национальные проекты ставят новые вызовы, скорость принятия решений, объем финансовой, управленческой информации, которыми оперируют органы исполнительной власти, требуют от нас существенной перенастройки своего инструментария, а в некоторой части – изменения традиционных методов проведения контроля и аудита.

В сферу нашей деятельности в первую очередь попадает контроль за полнотой и эффективностью реализации задач и программных мероприятий региональных проектов, принятых во исполнение национальных проектов, анализ совместимости целей и задач с их ресурсным обеспечением, качество управления бюджетными ресурсами при достижении конкретных задач и установленных показателей региональных проектов. При этом мы определяем риски и негативные тенденции, препятствующие достижению конкретной цели, задачи или показателей.

В целях увеличения прозрачности и открытости основной деятельности государственных органов Министерством финансов Российской Федерации создана государственная интегрированная информационная система «Электронный бюджет». Система состоит из нескольких подсистем, направленных на осуществление тех или иных целей в финансовой сфере: управление закупками; управление кадрами; бюджетное планирование; управление денежными средствами; управление доходами и расходами; управление нормативной справочной информацией и прочее.

В программе должны зарегистрироваться и работать следующие пользователи: органы государственной власти и местного самоуправления государственные внебюджетные фонды; организации, являющиеся участниками бюджетного процесса и финансируемые посредством госбюджета, а также юридические лица, получающие денежные средства из бюджета РФ; физические и иные лица — участники бюджетного процесса; организации, осуществляющие закупочную деятельность по нормам 223-ФЗ.

С помощью подсистем, расположенных на сайте Минфина, можно осуществить следующие действия: изучить информацию по заполнению

прогнозных форм; формировать государственное задание и бюджетные сметы; осуществлять процедуры ведения бухучета и бюджетного учета для учреждений; просмотреть различные реестры и справочную информацию; заполнить сведения и документацию по процедурам государственного заказа и закупочной деятельности; обеспечить информационное взаимодействие; создать, сохранить и направить в уполномоченный орган документацию по планированию и исполнению бюджета, а также о проведении контрольных мероприятий и прочее.

Например, подсистема финансового контроля предназначена для автоматизации планирования и подготовки мероприятий по внутреннему контролю и мониторингу результатов устранения выявленных нарушений. Для целей внешнего контроля подсистема будет предоставлять возможность доступа Счетной палате Российской Федерации и иным контролирующим органам к информации, содержащейся в системе «Электронный бюджет».

Постановлением Правительства от 14 декабря 2018 года № 1528 государственная интегрированная информационная система управления общественными финансами «Электронный бюджет» дополнена подсистемой управления национальными проектами, реализуемыми в соответствии с майским указом президента до 2024 года.

Так, формирование, согласование (одобрение), утверждение и представление информации и документов, разрабатываемых в ходе проектной деятельности, будет осуществляться в этой подсистеме.

Электронные документы в системе проектной деятельности будут подписываться усиленной квалифицированной электронной подписью лиц, уполномоченных действовать от имени органа управления проектной деятельностью.

Подсистема управления национальными проектами предназначена для организации разработки и мониторинга реализации национальных проектов, федеральных проектов, региональных проектов во взаимосвязи с государственными программами РФ в соответствии с объемами финансового обеспечения, предусмотренными на их реализацию.

За разработку системы отвечает структура «Ростеха», контракт на разработку программного обеспечения системы был заключен с АО «Государственный научный инновационный внедренческий центр». Цена контракта составила 299,7 млн. рублей, срок выполнения работ по контракту — 10 декабря 2019 года. Субподрядчиком является «БАРС Групп» — дочерняя компания ГК «Ростех». Именно она ведет разработку подсистемы «Электронного бюджета» для контроля за исполнением

настройках, оплата производится поэтапно в соответствии с условиями контракта по мере сдачи.

В настоящее время многие чиновники жалуются на завышение и сбои. По каждому напроекту федеральные и региональные чиновники должны заносить в систему от нескольких сотен до нескольких тысяч показателей, редактора одной контрольной точки может занимать до получаса — система медленно реагирует, зависает, выдает ошибку, особенно система тормозит в середине рабочего дня: реакция на один клик может занимать до пятнадцати минут.

Для редактирования одной контрольной точки в среднем требуется от семи до десяти кликов. Таким образом, среднее время редактирования одной контрольной точки может достигать от нескольких минут до получаса. В случае необходимости корректировки федерального проекта на технический процесс в среднем может потребоваться около 54 человеко-часов», — описал чиновник процесс работы в системе.

Технические сбои фиксируют и региональные чиновники. С этого года через систему стала проходить информация по финансированию напроектов. Поэтому, безусловно, она требует постоянной настройки, проблемы возникают с доступом в систему, регистрацией пользователей, вводом информации, корректностью ее обработки.

Минфин фиксирует все ошибки, возникающие при работе подсистемы «Электронный бюджет». «Учитывая, что системе менее полугода, а в ней в режиме онлайн работают более 12 тыс. пользователей, ошибки случаются, это неизбежно, но в работе системы они составляют небольшую долю», — отметили в Минфине.

В Минфине подчеркивают, что на первоначальном этапе формирования данных информационная система всегда требует большой работы. Но подавляющее большинство обращений — это заявки на консультацию от пользователей, которые впервые столкнулись с работой системы такого класса (электронный документооборот, единое облако, множество встроенных в систему контролей, справочников), что само по себе воспринимается как сложность в работе, полагают в Минфине.

Кроме того, хотелось бы отметить, что Счетная палата Российской Федерации запустила информационную панель позволяющую проследить динамику по показателям национальных проектов.

Особенностью публикуемой информации является то, что наряду с общедоступными данными о параметрах национальных проектов, в ней содержатся комментарии в отношении происходящих отклонений. Кроме того, данный ресурс позволяет выгрузить в формате Excel сводные таблицы с

информацией о национальных целях и национальных проектах, их показателях, объемах и источниках финансирования по годам реализации.

Наличие подобных ресурсов позволяет, по сути, всей страной отслеживать как ход реализации национальных проектов, так и реакцию контрольных органов на снижение эффективности деятельности уполномоченных органов власти по решению стратегических задач, если такая ситуация вдруг произойдет.

Наша Палата осуществляет ежеквартальный мониторинг реализации национальных проектов в Республике Хакасия с 2017 года в соответствии с методическими рекомендациями по осуществлению мониторинга и контроля разработки и реализации региональных проектов (программ) по основным направлениям стратегического развития Республики Хакасия.

Следует отметить, что год от года количество проектов значительно возрастает и требует привлечения большего числа специалистов для осуществления мониторинга национальных проектов. Так, в 2017 году по Хакасии было 10 приоритетных проектов, в 2019 году уже 49-ти региональных проектов. Проекты в палате распределены между отделами, каждый специалист ведет по несколько проектов и взаимодействует с ответственными исполнителями на местах.

Исходя из личного опыта, мониторинг региональных проектов нами осуществляется в большей степени в режиме «запрос – ответ» и с использованием информационной системы «Консультант Плюс». Ежеквартально по запросу Контрольно-счетной палаты исполнители направляют информацию о реализации региональных проектов.

Также начальникам отделов Контрольно-счетной палаты предоставлен доступ в «Электронный бюджет» в режиме просмотра по 5-ти позициям:

Заключение соглашений между руководителем федерального проекта и руководителем регионального проекта о реализации на территории субъекта Российской Федерации регионального проекта, обеспечивающего достижение целей, показателей и результатов соответствующего федерального проекта;

Заключение соглашений о предоставлении субсидий из бюджетов субъектов Российской Федерации местным бюджетам;

Заключение соглашений о предоставлении субсидий, субвенций, иных межбюджетных трансфертов, имеющих целевое назначение, бюджетам субъектов Российской Федерации;

Формирование отчетов, предоставление которых предусмотрено соглашением о предоставлении субсидии бюджету субъекта Российской Федерации из федерального бюджета;

Формирование паспорта регионального проекта.

При этом в системе «Электронный бюджет» нашим специалистам невозможно отследить непосредственно процесс освоения бюджетных средств, принятия нормативных правовых актов Республики Хакасия, проведения конкурсных процедур, заключения государственных (муниципальных) контрактов.

Так, в 2017 году нами отмечались в первую очередь недостатки в организации проектной деятельности, а именно несовершенство методологической основы проектной деятельности и функционирования регионального проектного офиса, а также прохождение ключевых этапов, контрольных точек, достижение плановых значений показателей реализации приоритетных проектов. А в 2019 году наше внимание в основном обращено на риски, возникающие при реализации региональных проектов, такие как недостижение целевых показателей, заданных результатов, неосвоение бюджетных средств, нарушения установленных сроков, условий получения субсидий из федерального бюджета.

Так, по результатам мониторинга региональных проектов за 1 полугодие нами выявлено: несоответствие целевых показателей 5 госпрограмм с федеральными соглашениями, нарушение установленных сроков по 4-м региональным проектам по ключевым этапам и контрольным точкам. На начальном этапе реализации 16 региональных проектов содержат риски по недостижению целевых показателей, заданных результатов или неосвоению бюджетных средств.

По результатам мониторинга нами сформированы предложения органам исполнительной власти республики по устранению выявленных нарушений и недостатков при реализации региональных проектов.

В этой связи, следует отметить, что на прошедшем в декабре 2018 года итоговом заседании Совета контрольно-счетных органов Алексей Кудрин определил задачу по мониторингу нацпроектов как главную задачу Счетной палаты и региональных контрольно-счетных органов на ближайшие шесть лет: «Наше взаимодействие в области мониторинга нацпроектов – необходимый элемент достижения ключевых целей. При этом очень важна сопоставимость и однородность полученных результатов. Для этого мониторинг должен осуществляться по единой методологии, позволяющей эффективно работать с данными».

Так, по итогам межрегионального семинара руководителей контрольно-счетных органов, состоявшегося в мае этого года в г. Орле, было принято решение, что комиссией по методологии Совета КСО будет

разрабатываться единая методика аудита результативности национальных проектов.

В своих материалах Счетная палата Российской Федерации также отмечает, что более 70% показателей национальных (федеральных) проектов не имеют утвержденных методик расчета и не включены в федеральный план статистических работ. В ряде случаев их целевые значения предварительны и будут уточняться после утверждения соответствующих методик до конца 2019 года. Количество показателей избыточно и в ходе дальнейшей доработки может быть сокращено.

Основную сложность при реализации нацпроектов в субъектах Российской Федерации представляет разложение (декомпозиция) показателей федеральных проектов в показатели соответствующих проектов каждого конкретного региона с целью, во-первых, достижения количественных значений показателей национальных (федеральных) проектов в целом, а во-вторых, обеспечения четкой взаимосвязи между объемами финансирования и достигнутыми результатами. Не в полной мере проработанная система показателей и всего механизма управления нацпроектами создает риски, что в ходе исполнения федерального бюджета в 2019 году может потребоваться перераспределение бюджетных ассигнований как между отдельными нацпроектами, так и между реализующими их регионами.

В связи с этим Федеральным законом от 28 ноября 2018 года № 457-ФЗ предусмотрена возможность перераспределения средств федерального бюджета между нацпроектами и субъектами Российской Федерации без внесения изменений в федеральный закон о федеральном бюджете по решениям Президиума Совета при Президенте Российской Федерации по стратегическому развитию и национальным проектам.

Стратегическая значимость реализации нацпроектов требует выстраивания механизма постоянного мониторинга за прозрачностью и эффективностью расходовании выделяемых на их реализацию средств.

С этой целью планируется внедрение в деятельность Счетной палаты Российской Федерации к 2021 году системы независимого и альтернативного мониторинга и оценки достижения национальных целей, обозначенных в Указе № 204. Такая система позволит регулярно и своевременно информировать о проблемах и рисках достижения национальных целей, а также формировать на периодической основе аналитические материалы по совершенствованию системы управления достижениями национальных целей, включая выработку рекомендаций для органов исполнительной власти.