**ДОКЛАД**

**«О модернизации бюджетного процесса в условиях внедрения программно-целевых методов управления**»

Выполняя функцию независимой «обратной связи», КСО прямо способствуют развитию процессов прозрачности российской бюджетной политики, влияет на повышение качества государственного, муниципального и общественного управления, способствует реализации конституционных принципов подотчетности власти обществу.

В 2013 году Правительство РФ уделяло внимание созданию условий для эффективного управления региональными и муниципальными финансами, была проведена значительная работа по совершенствованию бюджетного законодательства, в том числе в области контроля. В основе новой организации бюджетного процесса в России лежит концепция, ориентированная на повышение ответственности и расширение самостоятельности участников бюджетного процесса в рамках четких среднесрочных ориентиров.

Однако говорить о достижении поставленных целей преждевременно: еще не решена задача долгосрочной сбалансированности бюджетной системы, нет ощутимых сдвигов в повышении эффективности предоставления государственных (муниципальных) услуг, не осуществлен переход к программной структуре бюджетов. Так, по итогам 2013 года в среднем по России доля программных расходов бюджета равна 46,9%.

В последние годы финансовое положение большинства регионов осложнилось, при этом остается низким качество управления бюджетным процессом, свидетельством чего являются высокий по сравнению со среднероссийским уровнем уровень просроченной кредиторской задолженности по отношению к их собственным доходам, низкое качество финансового планирования, а также недостаточное использование современных процедур и методов управления бюджетным процессом.

Количество регионов, консолидированные бюджеты которых исполнены с дефицитом, увеличилось до 77 (в 2012 году - 67), при этом увеличение размера дефицита региональных бюджетов привело к росту объема госдолга субъектов РФ. Из них в 35 регионах дефицит превысил ограничения, установленные ст.92.1 БК РФ.

Постановлением Правительства РФ от 15 апреля 2014 года №310 утверждена государственная [программа](#Par17) Российской Федерации "Создание условий для эффективного и ответственного управления региональными и муниципальными финансами, повышения устойчивости бюджетов субъектов Российской Федерации "с целью решения следующих проблем:

- *повышение рисков несбалансированности бюджето*в субъектов Российской Федерации и местных бюджетов;

- *несвоевременное осуществление или осуществление не в полном объеме полномочий*, закрепленных законодательством Российской Федерации за органами государственной власти субъектов Российской Федерации и органами местного самоуправления;

- *увеличение просроченной кредиторской задолженности*;

- *снижение качества управления* региональными и муниципальными *финансами;*

- *рост нарушений бюджетного законодательства*.

Важнейшей точкой приложения усилий контрольно-счетных органов, практически совпадающее с их основными полномочиями, является Мероприятие вышеуказанной программы "Оценка качества управления региональными и муниципальными финансами" предусматривающее *ежегодную оценку субъектов Российской Федерации по показателям качества управления региональными финансами.*

Оно направлено на распространение более эффективных методов управления общественными финансами, а также *мониторинг исполнения местных бюджетов*, который осуществляется на регулярной основе в течение текущего финансового года *в целях оценки организации бюджетного процесса на муниципальном уровне.*

Показатели оценки содержат индикаторы использования в бюджетном процессе передовых инструментов и процедур, открытости бюджетного процесса, качества управления государственным долгом, соблюдения норм бюджетного законодательства и т.п. Предполагается расширение сферы охвата оценки и актуализация перечня применяемых индикаторов по мере совершенствования процедур финансового менеджмента.

Осознание значимости объективной оценки деятельности органов управления общественными финансами и участников бюджетного процесса побудило органы местного самоуправления Перми, Владивостока, Улан-Удэ, Томска и других городов России издать соответствующие нормативно-правовые акты о порядках осуществления мониторинга и оценки качества управления бюджетным процессом.

Так, например, в Перми ежегодно одновременно с принятием Пермской городской Думой проекта решения о бюджете на очередной финансовый год и плановый период утверждаются значения целевых показателей деятельности администрации города Перми на соответствующий период. Ежеквартально проводится оценка эффективности исполнения бюджета города Перми на основе системы интегрированных показателей, результаты оценки включаются в заключение Контрольно-счетной палаты города Перми по исполнению бюджета. Кроме того, проводится оценка качества финансового менеджмента, осуществляемого ГАБС.

Администрацией города Владивостока утверждены перечни органов, ответственных за формирование индикаторов качества управления бюджетным процессом. Это индикаторы, характеризующие качество бюджетного планирования, исполнения бюджета, управления муниципальным долгом, управления муниципальной собственностью и оказания муниципальных услуг, а также степень прозрачности бюджетного процесса.

Проводимые оценки не являются самоцелью, они должны свидетельствовать как о проблемах, требующих решения, так и о степени компетентности уполномоченных должностных лиц.

В 2010 - 2013 годах на федеральном уровне были сформулированы, закреплены в нормативных правовых актах и начали применяться на практике основные методологические подходы к формированию государственных программ Российской Федерации. Федеральным законом №104-ФЗ от 7.05.2013 в Бюджетный кодекс внесены поправки, создающие правовую базу для перехода к формированию программного бюджета на основе программно-целевого принципа.

Проект федерального бюджета на 2014 год и плановый период 2015-2016 годов впервые внесен в структуре государственных программ и с 2015 года будет обязателен на муниципальном уровне во многих регионах.

Внедрение "программного" бюджета предполагает изменение порядка составления, утверждения и исполнения бюджетов, корректировку бюджетной классификации и системы бюджетной отчетности, внедрение новых форм и видов государственного и муниципального финансового контроля – то есть требует системных изменений организации бюджетного процесса, как на федеральном уровне, так и региональном и местном. Ожидается внесение новой версии БК РФ в Государственную Думу, в нем будут консолидированы в единую систему все принятые за последние годы и разработанные изменения с целью принятия стабильного, удобного и кодифицированного законодательного акта.

Внедрение программного бюджета в регионах осуществлялось в разных формах и разными методами. Одни регионы значительно продвинулись вперёд, большинство же - занимали выжидательную позицию.

Однако, наряду с положительными результатами, при внедрении программно-целевых методов управления сохраняется ряд общих для всей России недостатков, ограничений и нерешенных проблем, в том числе:

- отсутствие *регламентированной процедуры* формирования, рассмотрения и *использования в бюджетном процессе* и при разработке документов стратегического планирования *прогнозов социально-экономического развития*;

- при формировании бюджета *достижение значений показателей* государственных и муниципальных программ, как правило, *не учитывалось при планировании бюджетных ассигнований;*

- *отсутствие целостной системы стратегического планирования* и, соответственно, *слабая увязка между стратегическим и бюджетным планированием*, включая ограниченность практики планирования для достижения целей государственной политики на долгосрочный период;

- *формальное применение* и неиспользование в полной мере новых *форм оказания и финансового обеспечения государственных и муниципальных услуг*;

- *недостаточно высокий уровень качества управления* государственными финансами;

- *отсутствие современной системы* *внутреннего финансового контроля и внутреннего финансового аудита;*

- *разрозненность и фрагментарность информационных систем*, *используемых для* *целей государственного и муниципального управления*, в том числе в сфере управления общественными финансами;

*- несоответствие сроков обработки и представления статистических данных,* на основе которых в соответствии с действующими процедурами рассчитываются индикаторы и показатели государственных программ Российской Федерации, *срокам проведения оценки эффективности реализации государственных программ* Российской Федерации *и формирования проекта федерального закона о федеральном бюджете* на очередной финансовый год и плановый период;

- *отсутствие эффективной методологической базы и ответственности* *за качество* подготовки финансово-экономических обоснований проектов нормативных правовых актов, программ, инвестиционных проектов;

*- отсутствие у ответственных исполнителей возможности влияния на объемы финансового обеспечения* реализации тех или иных мероприятий, в том числе *перераспределения бюджетных средств между мероприятиями (соисполнителями, участниками),* возможно, с определенными ограничениями*.*

- *наличие* в нормативных правовых актах, регулирующих бюджетные правоотношения, переходных положений и *норм временного применения, а также отдельных неурегулированных вопросов* и другие;

В целом сложившееся в данной сфере правовое регулирование и методическое обеспечение пока имеют ряд пробелов и внутренних противоречий, даже на государственном уровне, не говоря уже о муниципальном. При этом управление общественными финансами в значительной степени продолжает оставаться ориентированным на установление и обеспечение соблюдения формальных процедур, не создавая устойчивых стимулов и инструментов для повышения эффективности, прозрачности и подотчетности использования бюджетных средств в увязке с целями и результатами государственной политики.

К сожалению, не совершенствуется реализующая БК РФ правоприменительная практика для муниципального уровня. А она существенно отклоняется от предусмотренных нормативными правовыми актами и методическими документами принципов и механизмов. Следует отметить, что одной из причин этих отклонений является *полное отсутствие возможности применения реальных мер принуждения* за нарушения бюджетного законодательства и бюджетные нарушения *органами муниципального финансового контроля*, в отличие от государственных.

Переход к "программному бюджету", создание полноценной работоспособной системы мониторинга государственных (муниципальных) программ требует усиления контроля за разработкой и выполнением государственных (муниципальных) программ, поскольку такой контроль должен происходить не только на стадии обсуждения проектов закона о бюджете, но и на всем их "жизненном цикле" - при разработке, поэтапной реализации, мониторинге, экспертизе, оценке результативности государственных (муниципальных) программ. Это, в свою очередь, потребует организации серьезного взаимодействия между органами внешнего и внутреннего финансового контроля (что должно найти соответствующее отражение в нормативно-правовых актах об организации бюджетного процесса) и, что самое главное, безусловного исполнения ими ряда вновь установленных в 2013 году полномочий.

Анализ практики перехода к программному бюджету в различных регионах показал, что сам переход на программный бюджет еще не является залогом эффективного и результативного использования бюджетных средств и выявил ряд проблем. Эффективность "программного" бюджета, как одного из инструментов реализации государственной и муниципальной политики, будет определяться результатами комплексной реформы государственного и муниципального управления.

Итоговая эффективность программного бюджета в значительной степени зависит от уровня работы государственного и муниципального финансового контроля. Необходимо внедрить в бюджетный процесс механизмы мониторинга, оценки результатов деятельности по реализации программ, что позволит оперативно реагировать на отклонения от заданных параметров бюджетного планирования. Так, контрольно-счётные органы должны анализировать:

1) *эффективность программ* социально-экономического развития региона, их адаптацию к основным требованиям программного бюджета;

2) *целевые программы, в целях отмены неэффективных*, либо неисполняемых программных документов;

3) *состояние нормативно-правовой базы,* позволяющей использовать инструменты программно-целевого управления.

В большинстве муниципальных образований России переход на программный бюджет будет осуществляться в 2015 году, однако нормативно-правовая база осуществления бюджетного процесса даже в крупнейших городах России к этим условиям пока не адаптирована.

Важнейшим элементом программно-целевого метода управления является оценка эффективности принимаемых программ. Типовая методика оценки эффективности госпрограмм утверждена приказом Минэкономразвития России от 20 ноября 2013года №690. Однако анализ показал, что в большей степени оценка результативности и эффективности государственных программ все же будет зависеть не от методики, а от индикаторов и показателей реализации, заложенных в программы. В России на текущий момент сложилась ситуация, когда параллельно существует огромное число систем оценок. Так, в существенном числе региональных программ присутствуют показатели, которые могут улучшаться даже в случае реального ухудшения ситуации, остаются показатели, не имеющие количественной оценки или не подразумевающие динамику.

Необходимо не только предпринимать шаги по унификации механизмов оценки эффективности и результативности программ, но и решать вопросы о возможных действиях органов управления в случае неэффективности программ, их неполном финансировании, изменении приоритетов, некачественном исполнении, недостижении целей.

Таким образом, на сегодняшний день имеются сложные противоречия между целями и показателями их достижения различных уровней государственного управления, начиная с федеральных стратегических прогнозных документов и заканчивая документами муниципальных образований.

Отсутствуют четкие, конкретные, а главное понятные правила построения системы взаимодействия трех уровней управления государством. Следовательно, недостаточно четко определены и условия исполнения функций государства, целевых установок и приоритетов. Дополнительные трудности создает нестабильная нормативная база Российской Федерации, *отсутствие в ней положений об ответственности должностных лиц и, соответственно, правоприменительной практики по их принуждению к исполнению* ***Закона.***

Насущной задачей контрольно-счетных органов в модернизации бюджетного процесса в условиях внедрения программно-целевых методов управления можно считать организацию эффективного взаимодействия с органами местного самоуправления и гражданским обществом, переход к осуществлению основных полномочий в полном объеме, а также накопление и изучение передового опыта, адаптация методологии, применяемой органами государственного финансового контроля.