**Выступление председателя Контрольно-счетной палаты города Владивостока А.В. Волковой на тему «Оценка эффективности бюджетных расходов в условиях программно-целевого бюджета»**

Изменения, внесенные в Бюджетный кодекс РФ в мае 2013 года, фактически дали старт к практическому применению программно-целевого принципа формирования и исполнения бюджета ВГО, в связи с чем акцент мероприятий внешнего финансового контроля Контрольно-счетной палаты города в настоящее время делается на оценку эффективности реализации именно муниципальных программ.

Контрольно-счетной палатой города Владивостока контроль за муниципальными программами осуществляется на всех стадиях, начиная с их принятия и заканчивая контролем за результатами их исполнения.

Действующий порядок разработки и принятия муниципальных программ предусматривает обязательное направление их проектов, разработанных администрацией города, на экспертизу в Контрольно-счетную палату.

Закрепление данного требования произошло в октябре 2012 года и явилось результатом длительной работы Контрольно-счетной палаты.

Переход к программному бюджету во Владивостокском городском округе произошел при формировании бюджета на 2014 год и плановый период 2015 и 2016 годов: на реализацию 16 муниципальных программ было запланировано 77,4 % расходов бюджета. В городском бюджете, принятом на 2015 год, доля программных расходов составила 78,3 %.

Основной сложностью было то, что все эти муниципальные программы поступили на экспертизу одновременно и незадолго до даты внесения проекта бюджета в представительный орган.

В текущем году условия для проведения экспертизы ухудшились в связи с принятием Федерального закона от 04.10.2014 № 283-ФЗ, внесшего изменения в статью 184.2 Бюджетного кодекса РФ, согласно которым к проекту решения о местном бюджете могут предоставляться не только паспорта муниципальных программ, но и проекты изменений в указанные паспорта. В результате, в 2014 году одновременно с проектом бюджета (время на экспертизу которого и так крайне ограничено) необходимо было рассмотреть еще и проекты подготовленных городской администрацией изменений во все 16 действующих муниципальных программ.

Основной задачей проводимой экспертизы является выявление рисков недостижения конечной цели, установленной программой, а также незаконного и неэффективного расходования бюджетных средств.

При проведении экспертизы ставится ряд вопросов, ответы на которые позволяют сделать соответствующие выводы, в том числе:

обеспеченность финансированием, включая его реальность за счет субсидий от бюджетов других уровней и внебюджетных источников;

обоснованность объема средств, предусмотренных на реализацию программных мероприятий;

возможность достижения конечной цели программы посредством выполнения конкретных задач, поставленных в программе, и их соответствие основным направлениям социально-экономического развития городского округа.

Как пример приведу проверку реализации программы, принятой в целях восстановления системы ливневой канализации, что включало выполнение следующих задач:

обеспечение нормативного содержания системы ливневой канализации;

устройство очистных сооружений на врезках и выпусках системы ливневой канализации, повышение технического и эксплуатационного уровня системы ливневой канализации;

проведение работ по паспортизации сетей ливневой канализации;

выполнение проектно-сметной документации в части восстановления существующих сетей ливневой канализации.

За 3 года действия Программы из источников ее финансирования были исключены средства краевого бюджета, на долю которых на первоначальном этапе приходилось 99,3 % общего объема средств на реализацию Программы. В результате объем финансирования Программы сократился в 29 раз (с 8 957 млн рублей до 314 млн рублей). Однако целевые показатели откорректированы не были.

Возникает закономерный вопрос, какие задачи могут быть выполнены в данном случае, и каков тогда вообще смысл этой программы?

В результате получилось, что средства, запланированные на данную Программу, практически в полном объеме были направлены на текущее содержание системы ливневой канализации.

Помимо экспертизы муниципальных программ и проектов изменений в них, Контрольно-счетная палата проводит и контрольные мероприятия в отношении муниципальных программ. При этом возможна как проверка выполнения всей программы после окончания срока ее реализации, так и отдельных подпрограмм и даже отдельных мероприятий. В последнем случае также выполняется задача определения рисков недостижения итоговой цели программы, а также излишних расходов в последующих плановых периодах.

Так, например, запланированная инвентаризация и паспортизация сетей в полном объеме не проведена, а те технические паспорта, которые все же были изготовлены, не соответствуют фактическим показателям системы ливневой канализации, выявленным при осуществлении ремонтных работ на местности.

При этом не принято никаких мер по приведению технической документации в соответствие с настоящим положением дел, то есть планируемые на следующие периоды расходы по капитальному ремонту и обслуживанию ливневой канализации могут существенно возрасти из-за потребности в дополнительных работах. При этом в случае обращения подрядчика в Арбитражный суд возникают еще и дополнительные расходы на оплату судебных издержек.

В связи с отсутствием утвержденных критериев оценки достаточно сложным является вопрос эффективности расходования бюджетных средств на приобретение оборудования, которое длительное время не используется либо используется не в полном объеме.

Например, приобрели оборудование, фактическое использование которого начали только по истечении нескольких месяцев.

Или купили спецавтотранспорт, который может работать круглогодично. Однако одна машина в течение 2 лет использовалась только в теплое время года, а вторая – всего 4 месяца за 2 года. То есть непонятно для чего приобреталась техника с максимальным перечнем производственных показателей. Если приобретать спецтранспорт с перечнем фактически используемых технических характеристик, можно было сэкономить значительную сумму, либо же действительно была потребность в технике с максимальным оснащением.

Так вот, считать ли данные расходы неэффективными, если да, то в каком объеме и с какого времени?

Уважаемые коллеги, большую помощь в ответах на эти и другие вопросы дает документ, на который хочу обратить особое внимание – «Критерии и методика оценки эффективности бюджетных расходов с учетом особенностей определенных видов расходов», разработанный рабочей группой из представителей Минфина России и Счетной палаты РФ и направленный письмом от 11.12.2014 всем КСО субъектов.

Критерии подготовлены во исполнение пункта 2 перечня поручений Президента РФ от 20.10.2013 № Пр-2451ГС и в целях создания условий для реализации принципа эффективности использования бюджетных средств, устанавливающего, что при составлении и исполнении бюджетов, участники бюджетного процесса в рамках установленных им бюджетных полномочий должны исходить из необходимости достижения экономности и (или) результативности (статья 34 Бюджетного кодекса Российской Федерации).

Рекомендую всем муниципальным контрольно-счетным органам использовать для оценки эффективности бюджетных расходов этот документ.

Кроме того, хочу отметить, что во многих муниципальных образованиях порядок оценки эффективности реализации муниципальных программ разработан исполнительным органом местного самоуправления и контроль, как таковой, со стороны представительного органа не предусмотрен. Конечно, со стороны контрольно-счетных органов данный контроль осуществляется.

Так, во Владивостоке утверждение муниципальных целевых программ, контроль за их реализацией, а также оценка эффективности осуществляются исключительно городской администрацией, а отчетность о реализации программ предусматривается только перед главой города, в то время как утверждение бюджета городского округа, предусматривающего финансирование муниципальных программ, и отчета о его исполнении за год относятся к исключительным полномочиям представительного органа власти.

Отсутствие до 30.06.2014 в российском законодательстве норм, позволяющих представительным органам власти вносить соответствующие предложения об изменениях в муниципальные программы, а также оценивать их эффективность (норма оценки эффективности закреплена за исполнительной властью), позволяли в течение 2011-2013 годов исполнительной власти принимать и отменять ряд муниципальных программ, не достигнув запланированных результатов.

На сегодняшний день статьей 179 Бюджетного кодекса РФ предусмотрено право представительным органам местного самоуправления осуществлять рассмотрение проектов муниципальных программ и предложений о внесении изменений в муниципальные программы в порядке, установленном нормативными правовыми актами представительных органов муниципальных образований.

Применение данной нормы позволит обеспечить контроль со стороны представительного органа местного самоуправления за достижением результатов, предусмотренных муниципальными программами.

Как положительный пример, можно привести ситуацию, сложившуюся при непосредственном участии Контрольно-счетной палаты в г. Волгограде. Так, при проведении экспертно-аналитического мероприятия по оценке эффективности муниципальных программ с целью обеспечения контроля со стороны представительного органа местного самоуправления г. Волгограда за достижением результатов, предусмотренных целевыми программами, Контрольно-счетной палатой г. Волгограда было предложено Волгоградской городской Думе внести изменения в нормативные правовые акты г. Волгограда по аналогии со статьей 179 Бюджетного кодекса РФ.

Данные предложения нашли свое отражение в муниципальных правовых актах г. Волгограда и согласование муниципальных программ проводится при участии представительного органа местного самоуправления.

Взаимодействие с представительным органом местного самоуправления осуществляется также в период разработки проекта муниципальной программы и его рассмотрения и защиты на Координационном совете по экономической и промышленной политике в Волгограде.

Полагаю, что данный опыт будет полезен всем.

Спасибо за внимание!