**РЕФЕРАТ**

**«Формирование программного бюджета и контроль эффективности целевых программ»**

Выполнил:

главный инспектор

контрольно-счетной палаты

Амурской области Л.А.Слободенюк

Благовещенск, 2014

Содержание

[Введение. 3](#_Toc396401078)

[Что такое программный бюджет? 3](#_Toc396401079)

[Модели программных бюджетов. 4](#_Toc396401080)

[Законодательство Российской Федерации, регулирующее переход к программному бюджету. 6](#_Toc396401081)

[Анализ программных бюджетов на 2014 год федерального и областного уровней. 8](#_Toc396401082)

[Анализ государственных программ Амурской области. 10](#_Toc396401083)

[Анализ места и направлений развития финансового контроля в новой системе построения бюджета. 13](#_Toc396401084)

[Выводы и предложения. 17](#_Toc396401085)

# Введение.

В условиях жестких бюджетных ограничений особенно остро встает вопрос повышения эффективности бюджетных расходов.

Снижение бюджетных доходов, рост дефицита и государственного долга приводят к тому, что правительства разных стран вследствие существенного сокращения финансовых ресурсов вынуждены более тщательно оценивать результаты произведенных бюджетных расходов.

Если в начале двухтысячных годов, согласно бюджетным посланиям Президента Российской Федерации, в качестве первоочередных задач бюджетной политики поставлены меры, направленные на усиление бюджетной дисциплины, то, начиная с 2002 года, акцент смещается в сторону мер, направленных на повышение эффективности управления общественными финансами.

В целях внедрения принципов бюджетирования, ориентированного на результат, формирования в Российской Федерации системы управления общественными (государственными и муниципальными) финансами, в двухтысячных годах Правительством Российской Федерации проведен ряд реформ (реализация Программы развития органов федерального казначейства на 2000 - 2004 годы, Программы развития бюджетного федерализма в Российской Федерации на период до 2005 года, Концепции реформирования бюджетного процесса в Российской Федерации в 2004 - 2006 годах, Концепции повышения эффективности межбюджетных отношений и качества управления государственными и муниципальными финансами в Российской Федерации в 2006 - 2008 годах, а также мероприятий по обеспечению реструктуризации бюджетного сектора на 2003 - 2004 годы).

Однако, фактического смещения акцентов бюджетного процесса от «управления бюджетными ресурсами (затратами)» на «управление результатами» к окончанию перечисленных реформ не произошло.

Это стало одной из причин нового обращения федеральных органов власти к внедрению программного бюджета.

В 2010 году была принята и начала реализовываться Программа Правительства Российской Федерации по повышению эффективности бюджетных расходов на период до 2012 года (Распоряжение Правительства Российской Федерации от 30.06.2010 № 1101-р).

В бюджетном послании Президента Российской Федерации Федеральному собранию от 29.06.2011 «О бюджетной политике в 2012 - 2014 годах» впервые поставлена задача перехода на программный принцип формирования бюджетов.

# Что такое программный бюджет?

Программный бюджет – инструмент программно-целевого управления бюджетными расходами, предусматривающий распределение бюджетных средств исходя из приоритетных целей и задач социально-экономического развития. Программная структура является способом классификации расходов бюджета, обеспечивающая взаимосвязь процесса распределения государственных расходов с результатами от реализации программ, разрабатываемых на основе стратегических целей, с учетом приоритетов государственной политики, общественной значимости ожидаемых и конечных результатов использования бюджетных средств.

Такая структура позволяет сконцентрировать ресурсы бюджета на соответствующих направлениях деятельности с целью наиболее эффективного и результативного их использования.

Специфическими чертами программно-целевого планирования являются: четкие формулировки и систематизация целей («древо целей и задач»); обусловленность реализуемых мероприятий поставленными целями (система «целереализующих» действий); изначальное установление средств и ресурсов осуществления программных мероприятий; системный подход к управлению программами и контроль за реализацией мер со стороны органов управления.

Важнейшими элементами базовой модели программного бюджетирования являются следующие:

1. Наличие информации о целях и результатах государственных расходов, выраженной посредством ключевых показателей эффективности и в доступной для понимания форме оценки программ.
2. Наличие механизмов учета этой информации для целей осуществления бюджетного финансирования, наличие механизмов пересмотра расходов.
3. Наличие классификации программных расходов, посредством которой группируются расходы однородные по целям или однотипные виды услуг.

Программный бюджет предполагает классификацию расходов по типу услуг и целей, нежели по типу затрат (заработная плата, оборудование, материалы), как в традиционном бюджетировании.

Преимущества программного бюджета перед традиционным (затратным) бюджетированием заключаются в следующем:

1. Обеспечение прозрачности бюджетного процесса.
2. Увязывание бюджетного и стратегического планирования.
3. Распределение бюджетных ассигнований исходя из комплекса взаимоувязанных задач социально-экономического развития.
4. Оценка эффективности бюджетных расходов с позиции достижения стратегических и тактических задач развития сфер, отраслей, регионов.
5. Стимулирование ответственных за реализацию программ лиц к четкому определению целей программ.

# Модели программных бюджетов.

Следует отметить, что последние два десятилетия стали периодом повсеместного внедрения программно-целевых методов в систему управления государственными финансами. В каждой стране, перешедшей к программному представлению бюджета, сформировалась своя особенная программная структура бюджета, подчиненная целям государственной политики и потребностям бюджетирования на конкретном историческом этапе развития.

Программные бюджеты стран значительно различаются между собой по структуре (формату), классификации бюджетных статей, системам показателей результатов. Это, прежде всего, связано с тем, что в разных странах применяется различная трактовка термина «бюджетная программа». «Бюджетная программа» может определяться как «фонд», «организация», «статья бюджетных расходов», «комплекс взаимоувязанных действий (функций)» и т.д., что предполагает различное агрегирование статейных затрат и ассигнований.

Международная практика позволяет различать следующие подходы к формированию программного бюджета:

1. Закрепление за целевыми программами определенных видов бюджетных доходов, являющихся источниками финансового обеспечения целеориентированных мероприятий;

2. Формирование бюджета на основе распределения бюджетных ассигнований между целевыми программами, не нарушая принцип совокупного покрытия расходов бюджета.

При всех различиях моделей программного бюджета в целом их можно разделить на два типа в зависимости от используемого формата бюджета – в ведомственной структуре и программной структуре (таблица).

Таблица

Модели программного бюджета

|  |  |
| --- | --- |
| Модель 1 (Административная) | Модель 2 (Ведомственная) |
| * Формируется структура, где приоритет играет именно программа, даже в случае отличия программной классификации от организационной
 | * Ключевую роль играет организационная структура
 |
| * Требуется реструктуризация правительственных организаций в соответствии с реализуемыми государственными программами
 | * Достижение эффективности происходит за счет предоставления определенных полномочий распорядителям бюджетных средств
 |
| * Модель является инструментом для проведения анализа бюджетной политики, а именно для того, чтобы сравнить и оценить альтернативные варианты финансирования для достижения заданной цели
 | * Величина затрат относится на соответствующие органы исполнительной власти
 |
| * Модель является механизмом учета полной величины затрат на деятельность правительства, в данном случае полная величина затрат относится на реализуемые проекты
 | * Учет полной величины затрат необходим для проведения сравнительного анализа способов достижения одной и той же цели наименее затратным способом
 |

В ведомственной структуре конкретные программы всегда носят внутриведомственный характер. Бюджет может содержать несколько сотен бюджетных программ, при этом на уровне парламента утверждается укрупненная структура расходов с правом (обязанностью) ведомств по ее детализации. Ведомственная структура обеспечивает четкое разграничение полномочий и ответственности исполнителей по реализации программ, создает условия для оптимизации управления на уровне ведомств, прежде всего, путем расширения их полномочий при планировании и использовании бюджетных средств с усилением ориентации на непосредственные результаты. Такой тип программного бюджета предпочли большинство стран, использующие «парламентскую» модель государственной власти (в частности, Великобритания, Австралия, Новая Зеландия, Канада, ЮАР, скандинавские страны).

Бюджет в программной структуре формируется в разрезе сфер политики (миссий), программ и мероприятий. Поскольку бюджет формируется «сверху вниз», то такой тип программного бюджета часто называют «административным». Переход к такому бюджету обосновывается задачами более четкого целеполагания и выбора приоритетов государственной политики, а также более тесного увязывания планирования бюджетных расходов с задачами долгосрочного и среднесрочного развития. Для этого типа программного бюджета характерно относительное усложнение процессов управления реализацией программы, поэтому такой тип бюджета был выбран относительно небольшим количеством стран, особенно использующими «президентскую» модель государственной власти (в частности, Франция, Италия, Бразилия).

Одно из главных отличий моделей заключается именно в определении объекта: в одной модели – это программа, в другой – организация.

# Законодательство Российской Федерации, регулирующее переход к программному бюджету.

В Бюджетном послании Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации от 13.06.2013 «О бюджетной политике в 2014–2016 годах» определено, что государственные программы должны стать основным инструментом достижения целей государственной политики, с помощью которого увязываются стратегическое и бюджетное планирование. Варианты достижения целей должны рассматриваться как на этапе подготовки государственных программ, так и при их утверждении с учетом отбора такого варианта, который является обоснованным с точки зрения достижения поставленных целей и для реализации которого имеются необходимые ресурсы. Конечная эффективность «программных» бюджетов зависит от качества государственных программ, а также механизмов контроля за их реализацией.

Для реализации перехода на программный принцип формирования бюджетов, в соответствии с посланиями Президента Российской Федерации в Бюджетный кодекс Российской Федерации внесены изменения в части статьи 179.

В соответствии с изменениями, внесенными Федеральным законом от 07.05.2013 № 104-ФЗ «О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием бюджетного процесса», вместо долгосрочных целевых программ статья 179 Бюджетного кодекса Российской Федерации предусматривает государственные программы.

Одновременно с этим понятие «долгосрочная целевая программа», равно как и правовые основания формирования и реализации долгосрочных целевых программ вышеуказанным Федеральным законом из Бюджетного кодекса Российской Федерации исключены.

Согласно пункту 2 Порядка разработки, реализации и оценки эффективности государственных программ Российской Федерации, утвержденного Постановлением Правительства РФ от 02.08.2010 № 588, государственной программой является система мероприятий (взаимоувязанных по задачам, срокам осуществления и ресурсам) и инструментов государственной политики, обеспечивающих в рамках реализации ключевых государственных функций достижение приоритетов и целей государственной политики в сфере социально-экономического развития и безопасности.

Государственная программа включает в себя федеральные целевые программы и подпрограммы, содержащие, в том числе, ведомственные целевые программы и основные мероприятия органов государственной власти.

Статьей 25 Федерального закона от 07.05.2013 № 104-ФЗ закреплена возможность реализации федеральных целевых программ до окончания сроков их реализации. В отношении долгосрочных целевых программ субъектов Российской Федерации и муниципальных программ такая возможность не предусмотрена.

Таким образом, органы государственной власти субъектов Российской Федерации и органы местного самоуправления с 01.01.2014 не вправе осуществлять реализацию долгосрочных целевых программ, независимо от даты их утверждения (письмо Министерства финансов Российской Федерации от 17.06.2013 № 02-16-03/22554).

Согласно постановлению Правительства Амурской области от 24.10.2013 № 519 действовавшие на 01.01.2014 долгосрочные целевые программы Амурской области утратили силу.

В соответствии со сроками, установленными указанным Федеральным законом, отдельные элементы программного бюджетирования задействованы в федеральном бюджете на 2013 год и на плановый период 2014 и 2015 годов, а с 2014 года федеральный бюджет сформирован по программному принципу.

Большей частью регионов также предприняты конкретные действия по переходу к формированию программного бюджета на основе государственных программ. В частности:

* 45 субъектов Российской Федерации приняли правовые акты о порядке разработки и реализации государственных программ;
* 16 субъектов Российской Федерации утвердили государственные программы;
* в 12 субъектах РФ в законах о бюджетах на 2013 год (на 2013 год и плановый период 2014 и 2015 годов) утверждено (установлено) распределение бюджетных ассигнований по государственным программам.

# Анализ программных бюджетов на 2014 год федерального и областного уровней.

Рассматривая Федеральный закон от 02.12.2013 № 349-ФЗ «О федеральном бюджете на 2014 год и на плановый период 2015 и 2016 годов» можно сделать вывод о том, что по основным признакам его построения Россия отдала предпочтение «административной» модели программного бюджета.

Согласно Федеральному закону от 02.12.2013 № 349-ФЗ, ассигнования федерального бюджета распределены по 39 государственным программам и 14 непрограммным направлениям деятельности. Не исключена из закона и ведомственная классификация расходов. Однако ассигнования в указанной классификации распределены в соответствии с программной структурой расходов, утвержденной отдельным приложением.

Бюджет Амурской области на 2014 год и плановый период 2015 и 2016 годов, утвержденный Законом Амурской области от 16.12.2013 № 298-ОЗ, имеет в структуре расходов программную и непрограммную часть.

В соответствии с постановлением Правительства Амурской области от 29.07.2013 № 329 «Об утверждении Порядка принятия решений о разработке государственных программ Амурской области, их формирования и реализации, а также проведения оценки эффективности» в Амурской области в настоящее время утверждены и действуют 13 государственных программ с единым сроком реализации – 2014-2020 годы, охватывающих основные сферы (направления) деятельности органов исполнительной власти области.

В отличие от Закона Амурской области от 17.12.2012 № 123-ОЗ «Об областном бюджете на 2013 год и плановый период 2014 и 2015 годов», помимо ведомственной структуры расходов, в Законе Амурской области от 16.12.2013 № 298-ОЗ содержится распределение бюджетных ассигнований по целевым статьям (государственным программам и непрограммным направлениям деятельности). При этом, в отличие от Федерального закона от 02.12.2013 № 349-ФЗ «О федеральном бюджете на 2014 год и на плановый период 2015 и 2016 годов», Закон Амурской области от 16.12.2013 № 298-ОЗ «Об областном бюджете на 2014 год и плановый период 2015 и 2016 годов» в ведомственной структуре расходов не содержит разделов и подразделов.

Отсутствие в ведомственной классификации разделов и подразделов не позволяет увидеть ассигнования на исполнение публичных нормативных обязательств, что снижает прозрачность областного бюджета и затрудняет сопоставимость расходов планируемого периода с текущим годом.

В соответствии с пунктом 6 части 1 статьи 4 Закона Амурской области от 31.08.2007 № 368-ОЗ «О бюджетном процессе в Амурской области» (с учетом изменений) одновременно с проектом закона об областном бюджете представляется перечень публичных нормативных обязательств, подлежащих исполнению за счет средств областного бюджета на очередной финансовый год и плановый период, с указанием объема, необходимого для реализации каждого из них.

В отличие от нормы, закрепленной пунктом 4 статьи 192 Бюджетного кодекса Российской Федерации, предусматривающей, что при внесении проекта федерального закона о федеральном бюджете на очередной финансовый год и плановый период одновременно представляется перечень публичных нормативных обязательств, подлежащих исполнению за счет средств федерального бюджета с расчетами на очередной финансовый год и плановый период, областное бюджетное законодательство не предусматривает предоставление расчетов объемов публичных нормативных обязательств.

Соответственно, в пакете документов к законопроекту «Об областном бюджете на 2014 год и плановый период 2014 и 2015 годов» расчеты по определению объемов публичных нормативных обязательств не представлены, что не позволяет на стадии принятия закона оценить реалистичность объемов, представленных в перечне публичных нормативных обязательств, подлежащих исполнению за счет средств областного бюджета на очередной финансовый год и плановый период и дает возможность их вариативного исполнения. Такой подход противоречит установкам программного бюджетирования в части увязки расходов и ожидаемых результатов от применяемых управленческих воздействий.

Структура расходов областного бюджета на реализацию государственных программ Амурской области представлена на рисунке.

Рисунок – Структура программных расходов областного бюджета в
2014 году

Как видно из рисунка, 57 % программной части расходов областного бюджета на 2014 год и плановый период 2015-2016 годов занимают государственные программы социального направления. Следует отметить, что значительная доля социального блока в расходах областного бюджета является традиционной.

Доля непрограммных расходов в бюджете 2014 года составляет 5,95 % от общей суммы расходов областного бюджета, против 15,0 % в 2013 году.

Больше всего средств областного бюджета в 2014 году планируется направить на реализацию государственной программы «Развитие образования Амурской области на 2014 - 2020 годы» - 25,0 % от всех расходов на реализацию программ. 17 % расходов программной части планируется использовать на реализацию государственной программы «Развитие здравоохранения Амурской области на 2014 - 2020 годы», 15 % - на реализацию государственной программы «Развитие системы социальной защиты населения Амурской области на 2014 - 2020 годы» (рисунок).

# Анализ государственных программ Амурской области.

Программное бюджетирование обеспечивает увязку целей социально-экономического развития и расходов бюджета. Соответственно методы наблюдения, прогнозирования и оценки факторов экономического роста требуют пересмотра.

Наличие информации о целях и результатах государственных расходов, выраженной посредством ключевых показателей эффективности и в доступной для понимания форме оценки программ, является одним из элементов базовой модели программного бюджета.

В то же время формулирование показателей, которые отражали бы степень участия конкретного органа государственной власти в социально-экономическом развитии, выбор оптимального количества критериев, по которым оценивается результативность деятельности государства, а также конкуренция различных подходов к понятию эффективности (в определенных ситуациях социальный и экономический подходы к оценке эффективности могут вступать в антагонистическое противоречие друг с другом, поскольку в их основе лежат фундаментальные различия между государством и частной корпорацией: если основная функция государства лежит в социальной плоскости, то работа бизнес-структур нацелена на получение прибыли) на практике вызывают значительные трудности.

Согласно Закону Амурской области от 06.09.2010 № 378-ОЗ «О стратегическом планировании в Амурской области» систему стратегических целей и приоритетов государственной политики в сфере социально-экономического развития области содержит утверждаемая Правительством Амурской области стратегия, исходя из положений которой, в соответствии с пунктом 1.5 Порядка принятия решений о разработке государственных программ Амурской области, их формирования и реализации, а также проведения оценки эффективности их реализации разрабатываются государственные программы.

Стратегия развития Амурской области на период до 2025 года (далее – Стратегия) утверждена постановлением Правительства Амурской области от 13.07.2012 № 380. Кроме того, Законом Амурской области от 13.11.2013
№ 277-ОЗ утверждена программа социально-экономического развития Амурской области на 2013 - 2017 годы, направленная на реализацию комплекса мероприятий для достижения целей и задач социально-экономического развития области, утвержденных Стратегией социально-экономического развития Амурской области на период до 2025 года, и определяющая конкретные действия органов исполнительной власти области и органов местного самоуправления области.

Помимо контрольных функций, выполняемых показателями оценки, имеется аспект, на который следует обратить пристальное внимание: показатель (индикатор) информирует о том, как реализуется программа. Необходимо понять, почему достигается (или не достигается) желаемый эффект. Эту информацию должны давать именно показатели.

Кроме того, оценочные процедуры позволяют внести существенные коррективы в бюджетные программы (согласно Порядку принятия решений о разработке государственных программ Амурской области, их формирования и реализации, а также проведения оценки эффективности, утвержденному постановлением Правительства Амурской области от 29.07.2013 № 329, по результатам ежегодно проводимой оценки эффективности государственные программы могут быть скорректированы или прекращены).

Государственные программы, утвержденные в настоящее время, содержат от 19 до 136 показателей. Общее количество плановых показателей реализации государственных программ Амурской области превышает 900. Такая система достаточно громоздка и, учитывая, что значительная часть этих показателей являются ведомственными, и не наблюдается органами государственной статистики, вынуждает органы исполнительной власти в целях реализации принципов информационной обеспеченности и достаточности фактически содержать собственные органы наблюдения за значением показателей результативности.

Рассматривая цели, задачи и показатели оценки степени достижения целей утвержденных в настоящее время государственных программ Амурской области следует отметить, что зачастую имеет место несогласованность значений ряда показателей госпрограмм и документов стратегического планирования.

Так, из государственных программ социального блока только в государственных программах «Развитие образования Амурской области на 2014 - 2020 годы» и «Развитие физической культуры и спорта на территории Амурской области на 2014 - 2020 годы» прослеживаются предусмотренные Стратегией показатели эффективности.

В то же время значения показателей, предусмотренных на 2020 год государственной программой «Развитие физической культуры и спорта на территории Амурской области на 2014 - 2020 годы», отличаются от запланированных ранее в Стратегии (государственной программой предусмотрено, что доля жителей Амурской области, систематически занимающихся физической культурой и спортом, в общей численности населения области в 2020 году составит 18 %. Стратегией на 2020 год предусмотрено значение данного показателя на уровне 30 %).

Отельные показатели некорректно отражают поставленные в рамках мероприятий государственной программы задачи. Например, показатель «Доля положительно согласованных уполномоченным органом заявлений соотечественников - потенциальных участников государственной программы от общего числа поступивших заявлений, в процентах» подпрограммы «Оказание содействия добровольному переселению в Амурскую область соотечественников, проживающих за рубежом» государственной программы «Экономическое развитие и инновационная экономика Амурской области на 2014 - 2020 годы». Применение подобного показателя для оценки степени достижения цели государственной программы ставит орган исполнительной власти, осуществляющий рассмотрение заявлений, в зависимость от запланированных значений. В данном случае при принятии решения о признании граждан участниками программы критерием будет не соответствие потенциальных участников заявленным требованиям, а процент уже согласованных заявлений.

Динамика некоторых показателей государственных программ характеризует достижение целей противоположных заявленным. Например, показатель «Удельный вес воспитанников муниципальных дошкольных образовательных организаций в общей численности воспитанников дошкольных образовательных организаций, %», характеризующий степень достижения целей по мероприятию «Обеспечение государственных гарантий реализации прав на получение общедоступного и бесплатного дошкольного образования в муниципальных дошкольных образовательных организациях» государственной программы «Развитие образования Амурской области на 2014 - 2020 годы», имеет динамику снижения с 97,3 % в 2014 году до 96,7 % в 2020 году. Динамика снижения указанного показателя показывает рост частного сектора в данной сфере, что напрямую противоречит заявленной цели.

Имеют место нестыковки в показателях, отсутствие необходимой динамики значений плановых показателей при существенном росте финансового обеспечения. Так, при прогнозируемых расходах по мероприятию подпрограммы «Совершенствование организации деятельности учреждений социальной защиты и социального обслуживания населения Амурской области» - капитальные вложения в объекты государственной собственности - на период 2014-2020 годы в объеме 879727,0 тыс. рублей, предусматривающем строительство семи объектов учреждений социального обслуживания, планируемый при завершении выполнения госпрограммы показатель - увеличение количества койко-мест в учреждениях социального обслуживания населения - предусматривается в размере 2126 койко-мест, или с ростом на 25 койко-мест к уровню 2013 года. При этом в разделе I «Характеристика сферы реализации подпрограммы» отражено, что в области сохраняется очередность на помещение в стационарные учреждения граждан пожилого возраста и инвалидов старше 18 лет. По состоянию на 01.01.2013 коечная мощность стационарных учреждений социального обслуживания населения для граждан пожилого возраста и инвалидов старше 18 лет составляла 2101 койко-место, или 85,23 процента нормативной расчетной потребности (2465 койко-мест). Таким образом, при завершении выполнения госпрограммы не предусматривается доведение целевого показателя - увеличение количества койко-мест в учреждениях социального обслуживания населения – до нормативной потребности.

Таким образом, система показателей для оценки эффективности реализации государственных программ, сформированная в настоящее время в Амурской области, требует доработки.

Кроме случаев несоответствия показателей государственных программ стратегическим документам, имеют место факты, когда и сами мероприятия госпрограмм не увязаны с показателями расходов областного бюджета и не подкреплены бюджетными ассигнованиями.

Так, мероприятиями подпрограммы «Охрана здоровья матери и ребенка» государственной программы «Развитие здравоохранения Амурской области на 2014-2020 годы», утвержденной постановлением Правительства Амурской области от 03.07.2013 № 302 (в ред. от 25.09.2013 №449), предусмотрена реконструкция высвободившегося корпуса областного родильного дома под специализированный корпус; мероприятиями подпрограммы «Развитие медицинской реабилитации и санаторно-курортного лечения, в том числе детям» предусмотрены строительство реабилитационного корпуса ГБУЗ «Дом ребенка специализированный» для детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, строительство корпуса «Мать и дитя» санатория «Василек». Указанные объекты не нашли отражения в ресурсном обеспечении реализации государственной программы за счет средств областного бюджета, расходы на их строительство (реконструкцию) в 2014-2020 годах не предусмотрено.

В большинстве принятых государственных программ Амурской области в качестве одного из рисков разработчики отмечают риск прекращения или недостаточного финансирования мероприятий программы. Упоминание такого рода риска свидетельствует о недоверии ответственных исполнителей к такому институту как госпрограмма.

За истекший период 2014 года каждая из принятых и действующих государственных программ Амурской области имеет от трех до семи редакций, как в части финансирования, так и в части системы значений целевых показателей, что само по себе нарушает принцип программно-целевого планирования.

Описанные недостатки принятых и реализуемых в настоящее время государственных программ Амурской области отражают общие системные для всей Российской Федерации проблемы перехода к программному бюджету.

# Анализ места и направлений развития финансового контроля в новой системе построения бюджета.

Новая бюджетная «архитектура» предполагает расширение самостоятельности получателей бюджетных и построение своеобразной цепочки ответственности, когда на всех уровнях (от локального до национального) должны быть определены конкретные лица, которые будут отвечать за результаты каждой реализуемой бюджетной программы.

В условиях возрастающей самостоятельности получателей бюджетных средств и изменения принципа распределения ассигнований из бюджета – от затратно-сметного к распределению по результатам финансовый контроль не может оставаться в своем старом качестве, ориентированном на констатацию правильности расходования бюджетных средств с учетом действующих инструкций и в рамках выделенных объемов.

Основы государственного (муниципального) финансового контроля установлены главой 26 Бюджетного кодекса Российской Федерации. Федеральным законом от 23.07.2013 № 252-ФЗ в Бюджетный кодекс Российской Федерации внесены изменения в части форм финансового контроля и разграничения полномочий лиц его осуществляющих.

Основной формой финансового контроля, органически присущей подходам современной бюджетной реформы, выступает аудит эффективности, широко применяемый в государственном финансовом контроле зарубежных стран в течение последних десятилетий.

Аудит эффективности - это вид государственного финансового контроля, содержание которого составляют действия уполномоченного органа по проверке степени результативности использования государственных финансовых и материальных ресурсов.

Критериями оценки эффективности являются качественные и количественные характеристики организации, процессов и результатов использования государственных средств и (или) деятельности объектов проверки, которые показывают, какими должны быть организация и процессы и какие результаты являются свидетельством эффективного использования государственных средств.

Если бюджетные средства выделяются по конкурсу по критерию предполагаемой результативности их расходования, используются распорядителями бюджетных средств при укрупненной бюджетной классификации и управленческом учете, то пытаться отследить и проконтролировать распределение и расходование этих средств методами традиционного «контроля правильности» – значит обречь финансовый контроль на заведомую неэффективность и недейственность.

Кроме аудита эффективности в условиях определения и постановки долгосрочных целей и задач государственной политики появляется и иная новая форма финансового контроля – стратегический аудит. Целью последнего выступает оценка ресурсной обеспеченности и реализуемости заявленных планов. Чем более масштабны, ресурсоёмки и долговременны проекты, осуществляемые за счет государственных средств, тем более необходима предварительная экспертиза их органами государственного контроля. Залогом исполнения контроля за качеством разработки долгосрочных проектов, их способности обеспечить достижение заявленных целей служит стратегический аудит.

Стратегический аудит используется при оценке окружения, показателей и обоснованности государственных программ, а также при оценке рисков и последствий от реализации государственных программ и учета этих последствий при дальнейшем прогнозировании социально-экономического развития.

Таким образом, с точки зрения финансового контроля на первый план выдвигаются вопросы оценки результативности бюджетных расходов (аудит эффективности), а также оценки возможности выхода на заданные параметры состояния экономики, достигаемые в результате осуществления бюджетного финансирования (стратегический аудит).

Все типы государственного контроля (финансовый аудит, аудит эффективности, стратегический аудит) должны использоваться при проведении аудита государственных программ.

Такого рода аудит включает четыре сферы для комплексной оценки:

* согласованности целей, инструментов реализации и выделенных ресурсов (оценка целеполагания государственных программ);
* организации управления государственных программ;
* технологий управления государственными программами;
* результатов реализации государственных программ.

Как и деятельность органов исполнительной власти по исполнению своих полномочий, деятельность органов внешнего финансового контроля является общественным благом (государственной услугой), а значит должен быть установлен определенный набор требований к порядку ее предоставления.

Согласно статье 11 Федерального закона от 07.02.2011 № 6-ФЗ «Об общих принципах организации и деятельности контрольно-счетных органов субъектов Российской Федерации и муниципальных образований» Контрольно-счетные органы при осуществлении внешнего государственного и муниципального финансового контроля руководствуются Конституцией Российской Федерации, законодательством Российской Федерации, законодательством субъектов Российской Федерации, муниципальными нормативными правовыми актами, а также стандартами внешнего государственного и муниципального финансового контроля.

Государственной программой Российской Федерации «Управление государственными финансами и регулирование финансовых рынков», утвержденной постановлением Правительства РФ от 15.04.2014 № 320, установлено, что развитие системы государственного (муниципального) финансового контроля в период до 2020 года обеспечивается путем:

* приведения системы государственного (муниципального) финансового контроля в соответствие с международными стандартами;
* переориентации государственного (муниципального) финансового контроля на контроль над соблюдением участниками бюджетного процесса и их должностными лицами требований бюджетного законодательства;
* усиления контроля над эффективностью использования бюджетных средств, государственного (муниципального) имущества, достоверностью отчетности о результатах реализации государственных и ведомственных целевых программ, выполнения государственных (муниципальных) заданий.

Коллегией Счетной палаты РФ (протокол от 12.05.2012 N 21К (854)) утверждены общие требования к стандартам внешнего государственного и муниципального финансового контроля.

Согласно указанным требованиям стандарты контрольно-счетного органа должны устанавливать правила, регулирующие следующие вопросы: планирования контрольной и экспертно-аналитической деятельности; сбора доказательств при проведении контрольных и экспертно-аналитических мероприятий; документирования; отчетности; управления контрольной деятельностью; обеспечения контроля качества контрольной деятельности и др.

В настоящее время в Счетной палате Российской Федерации разработаны и действуют 8 стандартов финансового контроля и 2 стандарта организации деятельности, представленные в открытом доступе в правовой системе.

Стандарты финансового контроля разрабатываются также в субъектах Российской Федерации. Например, Счетной палатой Красноярского края разработаны и действуют 9 стандартов финансового контроля (в том числе стандарт финансового контроля «Проведение аудита эффективности использования государственных средств») и 5 стандартов организации деятельности.

Контрольно-счетной палатой Амурской области в настоящее время утвержден стандарт финансового контроля «Общие правила проведения контрольного мероприятия», и готовятся к утверждению еще 2 стандарта финансового контроля.

Следует отметить, что проведение аудита эффективности в настоящее время затруднено, так как в отсутствие выработанных и нормативно закрепленных критериев эффективности проведение действенного контроля невозможно.

При проведении оценки эффективности государственных программ минэкономразвития области, согласно утвержденной постановлением Правительства Амурской области от 29.07.2013 № 329 методике, использует результаты оценки достижения плановых показателей непосредственных результатов основных мероприятий государственных программ и оценки достижения индикаторов эффективности государственных программ (подпрограмм).

Оценка эффективности реализации государственных программ путем сравнения фактических и плановых показателей, не учитывает такие важные аспекты, как бюджетная и социальная эффективность. Таким образом, сложившаяся система не в полной мере стимулирует отрасли формулировать свои приоритеты, выбирая то, что жизненно необходимо развивать, и отсеивать расходные обязательства, сложившиеся традиционно, но не оказывающие серьезного эффекта на решение стоящих социально-экономических задач.

Учитывая количество редакций действующих государственных программ, а также субъективность показателей непосредственного результата по основным мероприятиям госпрограмм, эффективность каждой из них будет стремиться к 100 %, так как у исполнителей программных мероприятий всегда есть возможность привести плановые значения показателей и индикаторов результативности к фактическому значению. В этом случае теряется весь смысл оценки эффективности реализации государственной программы.

Осуществление стратегического аудита на уровне контрольно-счетной палаты Амурской области в настоящее время также затруднительно, так как Порядком принятия решений о разработке государственных программ Амурской области, их формирования и реализации, а также проведения оценки эффективности, утвержденным постановлением Правительства Амурской области от 29.07.2013 № 329, не предусмотрено направление проектов государственных программ Амурской области в контрольно-счетную палату Амурской области для проведения их экспертизы. Это не дает возможности исполнения одного из основных полномочий по осуществлению внешнего государственного финансового контроля - проведению финансово-экономической экспертизы государственных программ Амурской области.

# Выводы и предложения.

Необходимо отметить, что особую сложность в процессе перехода на программное бюджетирование вызывает не столько изменение технологической составляющей, сколько изменение подхода лиц, вовлеченных в бюджетный процесс.

Пути решения проблем перехода к программному бюджету в Российской Федерации по мнению различных авторов заключаются в:

1. Совершенствовании нормативно-правового регулирования формирования программного бюджета;

2. Стандартизации методологии составления государственных программ на федеральном уровне.

Одной из важнейших задач на данном этапе реформирования для мониторинга ситуации является разработка расширенной методики оценки эффективности и результативности государственных программ, отражающей не только результативность реализации программы, но также эффективность бюджетных расходов и эффективность исполнения мероприятий.

В целях обеспечения органичного встраивания контроля в бюджетный процесс в новом формате, необходимо внедрение в практику работы контрольных органов новых методов работы (стратегический аудит, аудит эффективности в рамках аудита государственных программ) и стандартизация этих процессов на всех уровнях власти.

Успех программного бюджетирования связан, прежде всего, с тем, что для его внедрение требуется слаженная работа и вовлечение в процесс органов не только представительной и исполнительной власти, но и органов внешнего финансового контроля. Только в этом случае оно может стать не только способом оптимизации бюджетной системы, механизмом управления территорией, но и катализатором роста ее конкурентоспособности.

**Список литературы**

1. Федеральный закон от 23.07.2013 № 252-ФЗ «О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации» – справочная правовая система «Консультант плюс».
2. Федеральный закон от 07.02.2011 № 6-ФЗ «Об общих принципах организации и деятельности контрольно-счетных органов субъектов Российской Федерации и муниципальных образований» – справочная правовая система «Консультант плюс».
3. Федеральный закон от 02.12.2013 № 349-ФЗ «О федеральном бюджете на 2014 год и на плановый период 2015 и 2016 годов» – справочная правовая система «Консультант плюс».
4. Закон Амурской области от 10.06.2011 N 494-ОЗ «О контрольно-счетной палате Амурской области» – справочная правовая система «Консультант плюс».
5. Закон Амурской области от 13.11.2013 № 277-ОЗ «Об утверждении программы социально-экономического развития Амурской области на 2013 - 2017 годы» – справочная правовая система «Консультант плюс».
6. Закон Амурской области от 16.12.2013 № 298-ОЗ «Об областном бюджете на 2014 год и плановый период 2015 и 2016 годов» – справочная правовая система «Консультант плюс».
7. Закон Амурской области от 17.12.2012 № 123-ОЗ «Об областном бюджете на 2013 год и плановый период 2014 и 2015 годов» – справочная правовая система «Консультант плюс».
8. Бюджетное послание Президента Российской Федерации Федеральному Собранию «О бюджетной политике на 2002 год» – справочная правовая система «Консультант плюс».
9. Бюджетное послание Президента Российской Федерации Федеральному собранию от 13.06.2013 «О бюджетной политике в 2014 - 2016 годах» http://www.kremlin.ru – сайт Правительства Российской Федерации.
10. Постановление Правительства Российской Федерации от 02.08.2010 № 588 «Об утверждении Порядка разработки, реализации и оценки эффективности государственных программ Российской Федерации» – справочная правовая система «Консультант плюс».
11. Постановление Правительства Амурской области от 13.07.2012
№ 380 «Об утверждении Стратегии социально-экономического развития Амурской области на период до 2025 года» – справочная правовая система «Консультант плюс».
12. Постановление Правительства Амурской области от 25.09.2013
№ 451 «Об утверждении государственной программы «Развитие физической культуры и спорта на территории Амурской области на 2014 - 2020 годы» – справочная правовая система «Консультант плюс».
13. Постановление Правительства Амурской области от 29.07.2013
№ 329 «Об утверждении Порядка принятия решений о разработке государственных программ Амурской области, их формирования и реализации, а также проведения оценки эффективности» – справочная правовая система «Консультант плюс».
14. Постановление Правительства Амурской области от 30.05.2014
№ 335 «Об утверждении Порядка реализации на территории Амурской области мероприятий государственных программ Российской Федерации и инвестиционной деятельности, осуществляемой в форме капитальных вложений, в том числе с привлечением средств федерального бюджета» – справочная правовая система «Консультант плюс».
15. Распоряжение Правительства Российской Федерации от 30.06.2010
№ 1101-р «Об утверждении Программы Правительства Российской Федерации по повышению эффективности бюджетных расходов на период до 2012 года» – справочная правовая система «Консультант плюс».
16. «Общие требования к стандартам внешнего государственного и муниципального финансового контроля» (утв. Коллегией Счетной палаты РФ, протокол от 12.05.2012 № 21К (854)) – справочная правовая система «Консультант плюс».
17. Заключение контрольно-счетной палаты Амурской области на проект закона Амурской области «Об областном бюджете на 2014 год и плановый период 2015 и 2016 годов».
18. Арабян К.К. Единая концепция финансового контроля в Российской Федерации // Аудитор. 2014. № 2. С. 49 - 54.
19. Базовая модель программного бюджетирования и классификация программ - www.minfin.ru –сайт Министерства Финансов Российской Федерации.
20. Барулин С.В. Оценка результативности и эффективности реализации долгосрочных целевых программ. Финансы, № 5, 2010.
21. Богданова А.В. Актуальные проблемы осуществления внешнего государственного финансового контроля за состоянием и управлением государственным долгом субъекта Российской Федерации // Финансовое право. 2012. № 6. С. 27 - 31.
22. Булыга Р.П. Становление и развитие стратегического аудита // Аудитор. 2014. № 4. С. 10 - 17.
23. Глигич-Золотарева М.В. Аудит эффективности с позиций управления в федеративном государстве. Часть 1: Общие подходы // Конституционное и муниципальное право. 2013. № 7. С. 37 - 42.
24. Копыченко Г.С. Программный бюджет – формальность или эффективный механизм устойчивого развития? Региональная экономика (59) УЭкС, 11/2013
25. Маркова А.А. Модели формирования программного бюджета www.scienceforum.ru
26. Миронов В.С. Совершенствование методики оценки социально-экономической эффективности региональных целевых программ. Автореферат диссертации на соискание ученой степени кандидата экономических наук, 2012.
27. Нехорошкин Н.И., Косьяненко А.В. Аудит государственных программ: этапы, стадии, сферы - Вестник АКСОР № 1/2014 (29), с.13-18.
28. Сертификация счетной палаты Красноярского края - Вестник АКСОР № 1/2014 (29), С.152-163.
29. Семенихин В.В. Оценка государственной услуги // Бухгалтерский учет в бюджетных и некоммерческих организациях. 2010. № 13. С. 41 - 49.
30. Сильвестрова Т. Основные аспекты методики аудита эффективности государственных средств // Бюджетные учреждения: ревизии и проверки финансово-хозяйственной деятельности. 2011. № 1. С. 41 - 50.
31. Сомина Е.И. Программно-целевой метод бюджетного планирования: проблемы законодательного регулирования // Финансовое право. 2013. № 6. С. 18 - 21.
32. Таболина М.С. Основные показатели эффективности государственных услуг // Налоги. 2012. № 5. С. 31 - 34.
33. Таболина М.С. Основные показатели эффективности государственных услуг // Налоги. 2012. № 5. С. 31 - 34.
34. Чернобровкина Е.Б. Применение бюджетирования, ориентированного на результат, как метода программно-целевого управления в разрезе государственных программ // Налоги. 2013. № 13. С. 22 - 25.
35. Шаш Н.Н. Построение программного бюджета и оценка эффективности программ // Финансовый журнал. 2011. N 2.
36. Шаш Н.Н., Бородин А.И. Проблемы перехода на программный бюджет: новые вызовы бюджетной политике России. - «Бухгалтерский учет в бюджетных и некоммерческих организациях», 2014, № 11.
37. Ялбулганов А.А. Законодательная реформа государственного и муниципального финансового контроля в Российской Федерации // Реформы и право. 2013. № 4. С. 3 - 9.
38. Яндиев М.И. Оценка эффективности реализации целевых программ субъектов Федерации. - Финансы, №10, 2010.