**РЕФЕРАТ**

**Тема реферата: «Экспертиза государственных программ как полномочие контрольно-счетного органа. Практика, проблемы, пути совершенствования обеспечения проведения экспертизы государственных программ»**

Выполнил:

главный инспектор

контрольно-счетной палаты

Амурской области О.Ю. Шелков

Благовещенск 2015

**Содержание**

[Введение.](#_Toc396401078)

[Методологические принципы оценки государственных программ 4](#_Toc396401079)

[Законодательная основа экспертизы государственных программ](#_Toc396401081) 6

[Практические наработки по экспертизе государственных программ на федеральном и региональном уровнях, выявленные проблемы и недостатки государственных программ. 8](#_Toc396401082)

[Пути совершенствования обеспечения финансово-экономической экспертизы государственных программ. Выводы и предложения. 14](#_Toc396401083)

**ВВЕДЕНИЕ.**

В условиях демократического государства необходимыми требованиями политического процесса выступают открытость, прозрачность и подотчетность действий избранных властей. Для достижения этих характеристик политического процесса во многих странах мира, как в признанных демократиях, так и в транзитных странах применяют анализ и оценку государственных программ, политик и оценку регулирующего воздействия. Опыт зарубежных стран показал, что применение системы анализа и оценки программ существенно повышает эффективность государственного управления.

Актуальность финансово-экономической экспертизы программ в мире в последнее время возросла, во-первых, в связи с тенденцией международных организаций использовать в своей деятельности в развивающихся странах механизмы оценки для контроля и получения обратной связи от реализуемых ими программ с целью их корректировки и улучшения. Вторым фактором увеличения востребованности финансово-экономической экспертизы программ стало внедрение бюджетирования, ориентированного на результат в ряде стран мира, которое также предполагает использование процедур оценивания. Еще одним значимым моментом стали изменения в характере взаимоотношений государства и гражданского общества, зарождение общества знания, появление сетевых форм координации, тенденции к большей демократизации и учету мнения структур гражданского общества в процессе принятия политических решений.

Начиная с 2014 года бюджеты всех уровней Российской Федерации формируются в программном формате. В связи с чем, расширены полномочия Счетной палаты Российской Федерации, контрольно-счетных органов субъектов Российской Федерации и муниципальных образований, к их числу отнесена экспертиза и аудит государственных программ.

Знание о методологии и практике применения финансово-экономической экспертизы государственных программ в России углубляет и конкретизирует представление о способах повышения экономической и социальной эффективности государственного управления. Этим определяется теоретическая и практическая значимость исследования данной темы.

**Методологические принципы оценки государственных программ.**

Государственная программа, как и любая другая, возникает тогда и только тогда, когда сегодняшнее положение государства (его политическая, экономическая и социальная сфера) по каким - то причинам не удовлетворяет изменяющимся условиям и эта программа должна перевести государство в новое положение, удовлетворяющее этим изменениям.

Таким образом, в основу методологии оценки государственных программ можно и нужно положить принцип влияния любой государственной программы на три эти основополагающие функции деятельности государства. Этот принцип можно назвать – принципом согласованности.

Для оценки государственных программ необходимо ввести те показатели программ, по которым необходимо сравнивать эти программы, в качестве таких параметров применяют показатели результативности и эффективности. Результативность определяется стандартами ИСО 9000:2000 как степень реализации запланированной деятельности и достижения запланированных результатов. Эффективность, согласно стандарту ИСО 9000:2000, - соотношение достигнутых результатов и использованных ресурсов.

В соответствии с Порядком разработки, реализации и оценки эффективности государственных программ Российской Федерации, утвержденным Постановлением Правительства РФ от 02.08.2010 № 588
(ред. от 17.07.2015), Государственной программой является документ стратегического планирования, содержащий комплекс планируемых мероприятий, взаимоувязанных по задачам, срокам осуществления, исполнителям 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 обеспечения национальной безопасности Российской Федерации.

Методические рекомендации Минэкономразвития России, утвержденные приказом Минэкономразвития России от 22.12.2010
№ 670, предусматривают, что для федеральных государственных программ методика оценки их эффективности предусматривает необходимость проведения оценок:

- степени достижения целей и решения задач подпрограмм и государственной программы в целом;

- степени соответствия запланированному уровню затрат и эффективности использования средств федерального бюджета;

- степени реализации ведомственных целевых программ и основных мероприятий (достижения ожидаемых непосредственных результатов их реализации).

Степень достижения целей и решения задач оценивается с помощью целевых индикаторов (показателей), для которых могут быть установлены пороговые значения. Превышение (недостижение) таких пороговых значений свидетельствует об эффективной (неэффективной) реализации государственной программы.

В соответствии с Методическими указаниями по разработке и реализации государственных программ Российской Федерации, утвержденными Приказом Минэкономразвития России от 20.11.2013 № 690 используемые показатели (индикаторы) должны соответствовать следующим требованиям:

адекватность (показатель должен очевидным образом характеризовать прогресс в достижении цели или решении задачи и охватывать все существенные аспекты достижения цели или решения задачи государственной программы (подпрограмм), при этом из формулировки показателя и обосновывающих материалов должна быть очевидна желаемая тенденция изменения значений показателя, отражающая достижение соответствующей цели (решение задачи));

точность (погрешности измерения не должны приводить к искаженному представлению о результатах реализации государственной программы (подпрограмм));

объективность (не допускается использование показателей, улучшение отчетных значений которых возможно при ухудшении реального положения дел; используемые показатели должны в наименьшей степени создавать стимулы для участников государственной программы к искажению результатов реализации государственной программы);

сопоставимость (выбор показателей следует осуществлять исходя из необходимости непрерывного накопления данных и обеспечения их сопоставимости за отдельные периоды с показателями, используемыми для оценки прогресса в реализации сходных (смежных) подпрограмм, а также с показателями, используемыми в международной практике);

однозначность (определение показателя должно обеспечивать одинаковое понимание существа измеряемой характеристики как специалистами, так и конечными потребителями услуг, включая индивидуальных потребителей, для чего следует избегать излишне сложных показателей и показателей, не имеющих четкого, общепринятого определения и единиц измерения);

экономичность (получение отчетных данных должно проводиться с минимально возможными затратами, применяемые показатели должны в максимальной степени основываться на уже существующих процедурах сбора информации);

достоверность (способ сбора и обработки исходной информации должен допускать возможность проверки точности полученных данных в процессе независимого мониторинга и оценки реализации государственной программы (подпрограммы));

своевременность и регулярность (отчетные данные должны поступать со строго определенной периодичностью и с незначительным временным лагом между моментом сбора информации и сроком ее использования (для использования в целях мониторинга отчетные данные должны предоставляться не реже 1 раза в год)).

При этом система показателей должна быть сформирована с учетом показателей, утвержденных в рамках стратегических и программных документов, а также при необходимости, показателей, зафиксированных в ведомственных планах деятельности до 2018 года.

**Законодательная основа экспертизы государственных программ.**

В 2010 году постановлением Правительства Российской Федерации
от 02.08.2010 № 588 утвержден Порядок разработки, реализации и оценки эффективности государственных программ Российской Федерации. Перечень государственных программ Российской Федерации утвержден распоряжением Правительства Российской Федерации от 11.11.2010
№ 1950-р. Минэкономразвития России совместно с Минфином России разработаны и утверждены приказом от 26.12.2012 № 817 Методические указания по разработке и реализации государственных программ Российской Федерации.

Бюджетными посланиями Президента Российской Федерации Федеральному собранию от 29.06.2011 «О бюджетной политике в 2012 - 2014 годах», от 28.06.2012 «О бюджетной политике в 2013 - 2015 годах»**,** от 13.06.2013 «О бюджетной политике в 2014 - 2016 годах» обозначен переход на программный принцип формирования федерального бюджета и пути его реализации. Бюджетными посланиями Президента РФ определено, что в целях повышения эффективности расходов необходимо разработать и внедрить систему ежегодного анализа эффективности расходов по каждому направлению, в том числе анализа динамики показателей эффективности. Систематический анализ эффективности расходов должен дополнять систему ответственности за достижение поставленных целей взамен действующего подхода контроля суммы расходов на то или иное направление. Соответствующий анализ на основании динамики объемов расходов и значений целевых показателей необходимо проводить по государственным программам с публичным рассмотрением отчетов. Особое внимание должно быть уделено продуманности и обоснованности механизмов реализации и ресурсного обеспечения государственных программ, их корреляции с долгосрочными целями социально-экономической политики государства. Необходимо четко определить приоритеты, еще раз оценить содержание государственных программ, доработать при необходимости, предусмотреть объемы их финансирования в соответствии с реальными возможностями федерального бюджета и только после этого утвердить.

Основным инструментом достижения целей государственной политики должны стать государственные программы, требования к которым будут вытекать из документов стратегического планирования, а механизмы и объемы их финансового обеспечения устанавливаться в долгосрочной бюджетной стратегии, трехлетних бюджетах и Программе повышения эффективности управления общественными (государственными и муниципальными) финансами на период до 2018 года.

В соответствии с пунктом 64 статьи 1 Федерального закона «О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации (далее - Бюджетный кодекс) и отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием бюджетного процесса» от 7мая 2013 года принята новая редакция статьи 179 Бюджетного кодекса Российской Федерации, в связи с переходом от формата «долгосрочные целевые программы» к формату «государственные программы».

В соответствии с пунктом 2 статьи 157 Бюджетного кодекса к полномочиям Счетной палаты РФ, контрольно-счетных органов субъекта и муниципальных образований относится осуществление экспертизы государственных программ, и соответственно муниципальных программ.

Федеральным законом от 07.02.2011 № 6-ФЗ (ред. от 04.03.2014) «Об общих принципах организации и деятельности контрольно-счетных органов субъектов Российской Федерации и муниципальных образований» (статья 9) к полномочиям контрольно-счетного органа субъекта Российской Федерации и контрольно-счетного органа муниципального образования кроме прочего отнесено осуществление финансово-экономической экспертизы государственных программ субъекта Российской Федерации и соответственно муниципальных программ.

В результате внесения изменений в Бюджетный кодекс Федеральным законом от 07.05.2013 № 104-ФЗ были созданы условия для учета в бюджетном процессе государственных (муниципальных) программ, являющихся инструментом повышения эффективности бюджетных расходов и создающих условия для повышения качества государственного управления, бюджетного планирования, эффективности и результативности использования бюджетных средств.

Условия реализации программного бюджета и новые формы финансового обеспечения государственных и муниципальных услуг потребовали комплексных изменений в организацию системы государственного (муниципального) финансового контроля.

Принятый 05.04.2013 Федеральный закон № 41-ФЗ «О Счетной палате Российской Федерации» стал заключительным этапом создания системы правового регулирования внешнего государственного финансового контроля, ориентированного, в первую очередь на обеспечение эффективности использования бюджетных средств.

Согласно Посланию Президента РФ Федеральному Собранию от 04.12.2014 «Основные направления бюджетной политики на 2015 год и на плановый период 2016 и 2017 годов» принцип адресности и целевого характера бюджетных средств получит качественно новое развитие в период 2015 - 2017 годов за счет формирования и исполнения бюджетов на основе государственных и муниципальных программ, что предполагает увязку бюджетных ассигнований и конкретных мероприятий, направленных на достижение приоритетных целей социально-экономического развития.

Стратегические цели бюджетной политики сформулированы в Программе повышения эффективности управления общественными (государственными и муниципальными) финансами на период до 2018 года, в государственных программах «Управление государственными финансами и регулирование финансовых рынков» и «Создание условий для эффективного и ответственного управления региональными и муниципальными финансами, повышения устойчивости бюджетов субъектов Российской Федерации», а также в проекте Долгосрочной бюджетной стратегии Российской Федерации на период до 2030 года.

**Практические наработки по экспертизе государственных программ на федеральном и региональном уровнях, выявленные проблемы и недостатки государственных программ**

Бюджетным кодексом РФ, Федеральным законом «Об общих принципах организации и деятельности контрольно-счетных органов субъектов Российской Федерации и муниципальных образований» не регламентирован вопрос направления проектов государственных программ на экспертизу в контрольно-счетные органы и статус соответствующих Заключений. Актуальность данного вопроса подтверждается и на федеральном уровне. В июне 2013 года Председатель Счетной палаты Российской Федерации Татьяна Алексеевна Голикова в своем выступлении в Государственной думе, отметила о необходимости уточнения процедуры участия Счетной палаты в процессе рассмотрения программ.

В выступлении Председателя Счетной палаты Российской Федерации Т.А.Голиковой на пленарном заседании Государственной Думы 10 июня 2014 года с докладом по экспертизе государственных программ отражены итоги проведения экспертизы Федеральных государственных программ.

Для осуществления постоянного контроля за формированием и реализацией государственных программ в Счетной палате развернута трехэтапная работа:

- первый этап предусматривает проведение экспертизы проектов госпрограмм;

- второй этап – ежегодный аудит госпрограмм с выходом на объекты контроля;

- третий этап – мониторинг хода реализации государственных программ на регулярной основе.

Счетная палата РФ дала заключение на 38 государственных программ, которые были направлены в Правительство и комитеты Государственной Думы. В результате выявлены основные проблемы и риски:

*Первое. В части целей и задач госпрограмм.*

По отдельным госпрограммам выявлено несоответствие целей государственных программ целям государственной политики в сфере их реализации, которые установлены в документах стратегического планирования.

Цели большинства госпрограмм неконкретны, содержат нечеткие формулировки, допускающие произвольное толкование, что не позволяет обеспечить проверку их исполнения.

Также отмечается недостаточная согласованность целей и задач госпрограмм. Типичны ситуации, когда достижение цели программы не обеспечивается ни одной из задач, или задача не направлена на достижение ни одной из целей.

*Второе. В части показателей госпрограмм.*

Имеет место несогласованность значений ряда показателей госпрограмм и документов стратегического планирования. В составе госпрограмм нашли отражение не все показатели «майских указов» Президента, хотя госпрограммы были обозначены как основной инструмент их реализации.

В госпрограммах не уделено должное внимание такому важному показателю, как производительность труда.

В ряде случаев планируемая динамика показателей госпрограмм недостаточна для достижения их целей и решения задач.

В отдельных программах отсутствуют достаточные обоснования достижения показателей в зависимости от изменения объемов финансирования по сравнению с предыдущей редакцией. При этом в ряде госпрограмм показатели снижаются при увеличении объема финансирования или увеличиваются при снижении объема ассигнований.

*Третье. В части финансового обеспечения госпрограмм.*

К настоящему моменту 3 госпрограммы не приведены в соответствие с бюджетом. Это программы «Развитие образования» на 2013–2020 годы, «Развитие транспортной системы» и «Региональная политика и федеративные отношения».

По 9 программам объемы бюджетных ассигнований на 2017–2020 годы не соответствуют установленным предельным объемам.

Неравномерность предусматриваемого бюджетного планирования госпрограмм по годам их реализации. Суммарно по всем программам в общем объеме финансирования за счет средств федерального бюджета на трехлетний период предусматривается 39,6%. Все остальное отнесено на период после 2016 года, то есть 60,4%. Такое распределение бюджетных средств ставит под вопрос реалистичность выполнения тех программ, которые запланированы.

Отдельные программы содержат значительное количество мероприятий, реализуемых за счет региональных бюджетов без оценки возможностей бюджетов конкретных регионов, что повышает риски их неисполнения. Ситуация, которая сложилась с бюджетами субъектов Российской Федерации, и непросчитываемость этих позиций ведет к дальнейшему усугублению ситуации с исполнением государственных программ.

Так, в 5 программах объем финансирования за счет консолидированных бюджетов регионов превышает 30% общего объема финансирования. То есть федеральное Правительство фактически не воздействует на исполнение программ, потому что используются средства регионов. В ряде госпрограмм значительную долю в общем объеме финансирования составляют средства юридических лиц и иные внебюджетные источники. По 7 программам внебюджетные источники превышают 50%. При этом отсутствуют предложения по мерам управления финансовыми рисками, связанными неполучением этих средств от юридических лиц.

*Четвертое. В части оценки рисков при реализации госпрограмм.*

Экспертиза показала, что процедура идентификации рисков реализации госпрограмм проведена неудовлетворительно. В ряде госпрограмм отсутствуют количественные и качественные оценки рисков.

В качестве одного из основных рисков большинство разработчиков отмечает «недостаток финансирования мероприятий госпрограммы за счет средств федерального бюджета». Упоминание такого рода риска свидетельствует о недоверии ответственных исполнителей к такому институту как госпрограммы, который выбран в качестве важнейшего, по сути главного инструмента формирования бюджета. Как следствие вопросы финансирования ставятся ими на первое место, а значит, мало внимания уделяется соответствующим показателям. При таком подходе «потолки» расходов по госпрограммам будут естественным и продуманным ограничением, а не механическим секвестированием бюджета.

С учетом опыта разработки, рассмотрения и утверждения госпрограмм необходимо еще раз взглянуть на процедурные вопросы формирования госпрограмм в ходе бюджетного процесса. Возможно, это потребует внесения изменений в отдельные нормативные акты. Но здесь главное - найти «золотую середину» между такими требованиями к процедуре принятия госпрограмм, как «достаточность, обоснованность» и «оперативность в принятии решений».

Изучив опыт работы контрольно-счетных органов иных субъектов в части осуществления ими полномочий по экспертизе государственных программ, нужно отметить, что в основной своей массе контрольно-счетными органами проводится экспертиза именно проектов госпрограмм на стадии их утверждения, и в дальнейшем на стадии внесения изменений в них. Счетной палатой РФ также проводится экспертиза проектов государственных программ, кроме того, Счетная палата осуществляет стратегический аудит утвержденных госпрограммам на предмет их соответствия социально-экономическим приоритетам развития страны.

 Согласно пункту 7 части 1 статьи 9 Закона Амурской области от 10.06.2011 № 494-ОЗ «О контрольно-счетной палате Амурской области» проведение финансово-экономической экспертизы нормативных правовых актов органов государственной власти области (включая обоснованность финансово-экономических обоснований) в части касающейся расходных обязательств области, а также государственных программ является обязательным полномочием контрольно-счетной палаты Амурской области.

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 (ред. от 25.08.2015), не предусмотрено направление проектов государственных программ Амурской области в контрольно-счетную палату Амурской области для проведения их экспертизы.

Таким образом, с момента вступления в силу новой редакции статьи 157 и 179 Бюджетного кодекса экспертиза **проектов** государственных программ, утвержденных Правительством области, контрольно-счетной палатой Амурской области не осуществлялась.

Контрольно-счетной палатой Амурской области на основании разработанного Стандарта финансового контроля «Порядок проведения экспертизы государственных программ», утвержденного Решением коллегии контрольно-счетной палаты Амурской области от 05.12.2014 № 9 (92) в конце 2014 года проведены экспертизы двух государственных программ Амурской области : «Развитие сельского хозяйства и регулирование рынков сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия Амурской области на 2014 - 2020 годы» и «Развитие физической культуры и спорта на территории Амурской области на 2014 - 2020 годы» (далее - госпрограммы).

По результатам проведенной экспертизы установлены типичные недостатки и несоответствия:

1. В госпрограммах не нашли отражение некоторые цели и задачи государственной политики, определенные стратегическими документами и государственными программами РФ.

2. При идентичных целях и задачах в госпрограммах отсутствуют аналогичные целевые индикаторы. Значения показателей по годам реализации госпрограмм не соответствуют значениям показателей (индикаторов), установленным соответствующими Федеральными госпрограммами для Амурской области.

3. Мероприятия подпрограмм госпрограммы не предусмотрены Программой социально-экономического развития Амурской области.

Не синхронизированы целевые показатели государственных программ с показателями Программы социально-экономического развития Амурской области на 2013 - 2017 годы, утвержденной Законом Амурской области от 13.11.2013 № 277-ОЗ, (далее - Программа социально-экономического развития). Значения целевых показателей по отдельным мероприятиям госпрограмм в 2017 году ниже аналогичных значений показателей ожидаемых результатов, определенных в Программе социально-экономического развития.

4. Не нашли отражение в задачах и мероприятиях госпрограмм стратегические задачи развития соответствующего направления определённые Стратегией социально-экономического развития Амурской области на период до 2025 года (далее - Стратегия).

5. Ожидаемые результаты, определенные в Стратегии, не соответствуют значениям аналогичных результатов госпрограмм.

6. Экспертизой установлена несогласованность отдельных мероприятий с задачами и целями госпрограмм.

7. Некоторые целевые показатели не отвечают требованию адекватности, определенному Требованиями к содержанию государственных программ, утвержденными постановлением Правительства Амурской области от 29.07.2013 № 329.

8. Не установлена система управления реализацией госпрограмм с четким разграничением полномочий и ответственности различных единиц управления, так некоторые мероприятия одной госпрограммы логичнее было бы представить в рамках другой госпрограммы.

9. Отсутствует сбалансированность в части целевых показателей и мероприятий госпрограмм.

10. При корректировке объемов финансирования на 2015-2017 годы по подпрограммам до нулевых значений ожидаемые результаты от реализации мероприятий подпрограмм в 2015-2017 годах и в 2020 (итоговом) году не изменены, что создает риски недостижения запланированных показателей результативности госпрограммы и может повлиять на её эффективность.

Отсутствие бюджетных ассигнований по мероприятиям, предполагающим их дальнейшую реализацию, может повлечь необходимость корректировки основных параметров госпрограммы в ходе ее реализации.

11. Сложившаяся практика внесения изменений в государственные программы не соответствует принципу стратегического бюджетного планирования. Объемы финансирования мероприятий госпрограмм привязаны к возможностям бюджета, а не к потребности для достижения поставленной цели.

**Пути совершенствования обеспечения финансово-экономической экспертизы государственных программ. Выводы и предложения.**

На пленарном заседании Госдумы по вопросу исполнения федерального бюджета за 2014 г. 18 сентября 2015 года Председатель Счетной палаты Т.А. Голикова отметила, что в сводном докладе по реализации государственных программ, который подготовлен Министерством экономического развития, представлена оценка 32 государственных программ – открытая часть. В общем, государственные программы исполнены с той или иной степенью эффективности. Счетной палатой в свою очередь проведена оценка тех же 32 госпрограмм, в соответствии с которой только 3 программы имеют среднюю эффективность, 18 - низкую эффективность, а 11 программ вообще не представилось возможным оценить, поскольку исполнителями этих государственных программ были представлены не фактические показатели исполнения, а плановые, или вовсе не представлены никакие показатели.

Подводя итоги темы, раскрываемой в настоящей работе, хочется отметить следующее.

В целях формирования эффективной бюджетной системы осуществлен переход к программно-целевому методу финансирования государственных расходов. Государственные программы в данном процессе призваны обеспечить прямую взаимосвязь между распределением бюджетных ресурсов и фактическими или планируемыми результатами их использования в соответствии с установленными приоритетами государственной политики.

Применение на практике экспертизы программ ведет к ряду положительных результатов. Оценка совершенствует процесс принятия, реализации и продолжения функционирования государственных программ, помогая экономить ограниченные ресурсы, проверяя соответствие программы целям, концепции, техническую правильность, давая представление о побочных результатах и непредвиденных последствиях.

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.

Часть существующих методик, предусматривающих учет результатов и полноты использования бюджетных ассигнований, могут применяться для оценки эффективности госпрограмм, но с оговорками, поскольку оценка степени полноты расходования денежных средств не отвечает на вопрос: а нужно ли было тратить столько средств? Даже если предположить, что все произведенные расходы по своему содержанию необходимы и достаточны для выполнения основных мероприятий, достижения целей и решения задач госпрограммы, все равно корректно оценить ее эффективность без оценки эффективности произведенных бюджетных расходов не представляется возможным. Но дело в том, что оценка эффективности расходов как таковая при оценке эффективности реализации государственных программ обычно не используется.

Очень важным в этой связи является обоснование финансового обеспечения заявленных параметров финансирования.

Методики, которые учитывают не только результат и полноту использования ассигнований, но также полноту и соблюдение сроков реализации мероприятий (если такие сроки установлены либо могут быть установлены исходя из сути мероприятия), можно назвать наиболее отвечающими целям оценки эффективности госпрограмм.

Первая составляющая эффективности госпрограммы — результат, степень его достижения.

Вторая составляющая — полнота использования бюджетных ассигнований, выделенных для реализации государственной программы.

Однако полнота использования бюджетных ассигнований в целях оценки эффективности госпрограмм применяется не всеми субъектами РФ, а способы ее применения могут существенно отличаться в разных регионах страны. При этом факты несвоевременного освоения средств, выделенных на реализацию программных мероприятий, имеют место.

Третьясоставляющая — эффективность расходования средств на реализацию госпрограмм. Вот тут регионы практически единодушны: кто-то просто игнорирует эту составляющую в методиках оценки эффективности программ, кто-то упоминает ее, но примерно так: если фактические затраты меньше запланированных, то это «свидетельствует о высокой степени соответствия фактических затрат их запланированному уровню и об эффективности использования средств бюджета».

Для каждого из уровней в идеале должны быть свои показатели достижения результата (или индикаторы). И в правильно выстроенной системе целей, задач и показателей государственной программы мы не встретимся с ситуацией, когда один и тот же показатель (индикатор) используется для оценки достижения результата, предположим, самой программы и одной из ее подпрограмм. В системе показателей (индикаторов) присутствует иерархия, но значение показателя верхнего уровня не равно сумме значений показателей нижнего уровня, поскольку они характеризуют разные по своей природе процессы. И в связи с этим достижение (недостижение) планового значения показателя госпрограммы не означает, что достигнуты (не достигнуты) запланированные результаты подпрограмм. Так же как и достижение плановых значений показателей подпрограммы не означает, что все основные мероприятия выполнены полностью.

А вот оценка полноты использования бюджетных ассигнований и эффективности расходования средств, а также оценка полноты и сроков выполнения мероприятий в целом по госпрограмме по своей логике складываются из аналогичных оценок на уровне подпрограмм, а те — из оценок основных мероприятий. Именно поэтому те методики, которые учитывают полноту реализации мероприятий, позволяют более обоснованно сделать выводы об эффективности государственной программы.

Поэтому если, предположим, из пяти подпрограмм реализация двух будет признана как неэффективная (с эффективностью ниже плановой, с низкой эффективностью и т. п.), то даже при полном достижении плановых значений показателей госпрограммы в целом ее реализация не будет признана эффективной. И появится стимул для улучшения планирования, повышения эффективности расходов, пересмотра состава и содержания основных мероприятий, переоценки значения подпрограмм для достижения целей программы и т. д.

Главное же на сегодня — оценить эффективность реализации государственных программ по первым результатам с использованием тех методик, которые утверждены, попробовать оценить их корректность, при необходимости доработать, но не отбрасывать саму идею оценки эффективности.

**Сложившаяся практика внесения изменений в государственные программы не соответствует принципу стратегического бюджетного планирования**. Объемы финансирования мероприятий госпрограммы привязаны к возможностям бюджета, зачастую при корректировке бюджета программы исключается значительная часть мероприятий, что приводит к нарушению целостности системы и тем самым нивелируются возможности получения ожидаемого результата, как по количественным, так и по качественным показателям.

Анализ проведения экспертизы государственных программ свидетельствует, что большинство программ характеризуется недостаточной обоснованностью ресурсной потребности, выбора объектов и мероприятий, пересечением с другими программами и с текущей деятельностью. Это не позволяет в полной мере использовать возможности программно-целевого метода как при формировании и исполнении бюджета, так и при осуществлении финансового контроля.

На региональном и муниципальных уровнях для обеспечения принципов прозрачности и достоверности бюджетов необходимо предусмотреть предоставление контрольно-счетным органам на экспертизу **проектов государственных (муниципальных) программ до стадии их согласования и официального утверждения**, для чего необходимо внесение соответствующих изменений в законодательство федерального и местного уровней.

Экспертиза госпрограмм – это полномочие контрольно-счетных органов, позволяющее значительно повысить качество разработки и реализации государственных программ, а также эффективность программно-целевого метода стратегического бюджетного планирования.

**Список литературы**

1. Бюджетное Послание Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации «О бюджетной политике в 2012-2014 годах» от 29 июня 2011 года // Парламентская газета. N 32. - 01-07.07.2011.
2. Бюджетное послание Президента Российской Федерации Федеральному собранию Российской Федерации от 28.06.2012
«О бюджетной политике в 2013 - 2015 годах» – справочная правовая система «Консультант плюс».
3. 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.
4. Бюджетный кодекс Российской Федерации – справочная правовая система «Консультант плюс».
5. Закон Амурской области от 10.06.2011 N 494-ОЗ «О контрольно-счетной палате Амурской области» – справочная правовая система «Консультант плюс».
6. 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».
7. 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».
8. 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».
9. 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».
10. 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».
11. 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».
12. 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».
13. Официальный сайт Счетной палаты РФ, http://www.ach.gov.ru/ press\_center/news/, Информация от 21.07.2015 по результатам исполнения представлений Счетной палаты, направленных в марте-апреле 2015 г.
14. Официальный сайт Счетной палаты РФ, http://audit.gov.ru/ structure/golikova-tatyana-alekseevna/speeches/23585/, Доклад Председателя Счетной палаты Т.А. Голиковой на пленарном заседании Госдумы по вопросу исполнения федерального бюджета за 2014 г. от 18.09.2015.
15. Интернет ресурс – портал Государственных программ Российской Федерации, http://programs.gov.ru/Portal/programs/documents.
16. Интернет ресурс – Международный стандарт ИСО 9000:2000, http://ocnova.ru/biblioteka/gosty-standarty-zakonodatelstvo-2/sistema-menedzhmenta-kachestva/iso/iso-9000\_2000-osnovnye-polozheniya-i-slovar.
17. «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».
18. Заключение контрольно-счетной палаты Амурской области на проект закона Амурской области «Об областном бюджете на 2015 год и плановый период 2016 и 2017 годов».
19. Стандарт финансового контроля «Порядок проведения экспертизы государственных программ», утвержденный Решением коллегии контрольно-счетной палаты Амурской области (протокол № 9 (92) от 05.12.2014 г.).
20. Официальный сайт Счетной палаты Республики Татарстан, http://www.sprt.ru/.
21. Оценка программ: методология и практика. / Под ред. А.И. Кузьмина, Р.О. Салливан, Н.А. Кошелевой. // М.: Издательство «Престо-РК», 2009. – 396 с.
22. Арабян К.К. Единая концепция финансового контроля в Российской Федерации // Аудитор. 2014. № 2. С. 49 - 54.
23. Иванова Е.И., Шалганова И.В. Проблемы применения целевых индикаторов как инструмента оценки реализации государственной программы. // Вестник АКСОР № 3/2014. С. 10 – 19.
24. Ситник А.И. Экспертиза и мониторинг муниципальных программ. // Вестник АКСОР № 3/2014. С. 147 – 150.
25. Клишина М.А., Михеев В.В. Региональный подход к оценке эффективности государственных программ. Взгляд со стороны // Бюджет. Май 2013. С. 38 - 42.
26. Блинова К.А. Автореферат диссертации по политологии, «Анализ и оценка государственных программ: методология и практика применения в российском государственном управлении», http://cheloveknauka.com/analiz-i-otsenka-gosudarstvennyh-programm-metodologiya-i-praktika-primeneniya-v-rossiyskom-gosudarstvennom-upravlenii.