

УДК 338.246.4

В.А. Андреев

Владивостокский государственный университет экономики и сервиса
Владивосток. Россия

Совершенствование процессов финансово-экономической экспертизы проектов государственных программ Российской Федерации

В статье рассматриваются вопросы совершенствования финансово-экономической экспертизы проектов государственных программ Российской Федерации за счет формирования нормативной и методологической базы и установления единых требований к планированию, организации проведения и подведению итогов экспертизы на федеральном, региональном и муниципальном уровнях. Рассматриваются предложения по расширению полномочий контрольно-счетных органов за счет их участия в разработке и согласовании параметров прогноза социально-экономического развития и проведении финансово-экономической экспертизы стратегий социально-экономического развития субъектов Российской Федерации.

Ключевые слова и словосочетания: финансово-экономическая экспертиза, государственные программы, целевые показатели, экономический прогноз, стратегическое планирование.

V.A. Andreev

Vladivostok State University of Economics and Service
Vladivostok. Russia

Enhancement of the financial and economical expertise procedures of the public programs in the Russian Federation

The article reviews some suggestions for enhancement of the financial and economical expertise procedures of the governmental (public) programs in the Russian Federation at stage of a draft by establishing a legislative and methodological base and introduction the unified requirements to planning, execution and the expertise resulting in the federal, regional and municipal level. Reviewed some assumptions regarding extension of the judicial power of the auditorial authorities by their involvement in elaboration and adjustment of the social and economic development prognosis and by the expertise extension to the strategy planning process in regions of the Russian Federation.

Keywords: financial and economical expertise, public programs, target indicators, economic prognosis, strategy planning.

Андреев Вячеслав Андреевич – доцент кафедры государственного и муниципального управления Института права; e-mail: andreev_va@inbox.ru.

Одним из направлений совершенствования системы государственного управления в Российской Федерации следует рассматривать переход от традиционной бюрократической модели менеджмента к программно-целевому принципу, основанному на разработке и реализации программ развития отраслей и сфер государственного управления. При разработке проектов государственных программ учитываются принципы максимального охвата всех сфер государственного управления и бюджетных расходов в рамках реализации ключевых государственных функций, направленных на достижение приоритетов и целей социально-экономического развития и обеспечения безопасности страны. Эффективности программных мероприятий способствует интегрированное применение мер и инструментов государственного регулирования в сфере финансовой, налоговой, бюджетной, промышленной политики с целью повышения конкурентоспособности базовых отраслей экономики, их инновационного развития, а также повышения качества государственных услуг.

Используя программную структуру бюджета, органы государственной власти обеспечивают координацию между бюджетными расходами, целями, задачами, приоритетами и ожидаемыми результатами государственной политики в той или иной сфере. Корректно сформулированные и приемлемые с точки зрения исполнимости программные цели и задачи влияют на повышение эффективности государственного управления в целом. Объективности выбора и применения программно-целевых методов управленческого воздействия на процессы социально-экономического развития способствует финансово-экономическая экспертиза проектов государственных программ [1].

Бюджетным кодексом РФ (гл. 26, ст. 269.2) установлены полномочия органов внутреннего государственного финансового контроля по осуществлению внутреннего государственного финансового контроля, включая контроль за полнотой и достоверностью отчетности о реализации государственных программ.

Федеральный закон от 7.02.2011 6-ФЗ «Об общих принципах организации и деятельности контрольно-счетных органов субъектов Российской Федерации и муниципальных образований» (ст. 9) устанавливает, что контрольно-счетный орган субъекта Российской Федерации осуществляет финансово-экономическую экспертизу проектов законов субъекта Российской Федерации и нормативных правовых актов органов государственной власти субъекта Российской Федерации, включая подготовку финансово-экономических обоснований в части, касающейся расходных обязательств субъекта Российской Федерации, а также государственных программ субъекта Российской Федерации. Вышеназванный закон также устанавливает, что контрольно-счетный орган муниципального образования осуществляет полномочия по финансово-экономической экспертизе проектов муниципальных правовых актов, включая подготовку финансово-экономических обоснований, в части, касающейся расходных обязательств муниципального образования, а также муниципальных программ.

Следует отметить, что помимо финансово-экономической экспертизы проекта программы ответственными исполнителями осуществляется оценка эффективности

процесса реализации мероприятий государственных программ. Постановлением Правительства РФ от 2.08.2010 588 «Об утверждении Порядка разработки, реализации и оценки эффективности государственных программ» определено требование к ответственному исполнителю о подготовке сводного годового доклада о ходе реализации и оценке эффективности государственных программ, который содержит:

а) сведения об основных результатах реализации государственных программ за отчетный период;

б) сведения о степени соответствия установленных и достигнутых целевых индикаторов, а также о показателях государственных программ за отчетный год;

в) сведения о выполнении расходных обязательств Российской Федерации, связанных с реализацией государственных программ;

г) оценку деятельности ответственных исполнителей в части, касающейся реализации государственных программ.

Процесс оценки качества формирования проекта федерального бюджета на очередной финансовый год и плановый период в так называемом «программном формате» и финансового обеспечения государственных программ Российской Федерации определяется стандартами внешнего государственного аудита (контроля), например, стандартом СГА-201 «Предварительный аудит формирования федерального бюджета», утвержденным Коллегией Счетной палаты Российской Федерации. На региональном уровне цели, задачи и процедуры финансово-экономической экспертизы проектов государственных программ определяются стандартами внешнего финансового контроля контрольно-счетных органов субъектов РФ (например, в Приморском крае – стандартом внешнего государственного финансового контроля СФК КСП Приморского края-3 (общие)). Вместе с тем следует отметить отсутствие в Российской Федерации единой нормативной и методологической базы, определяющей процедурный порядок проведения финансово-экономической экспертизы государственных программ и устанавливающей единые критерии измерения эффективности предполагаемых программных мероприятий.

К наиболее характерным задачам финансово-экономической экспертизы государственных программ следует отнести:

– контроль законности, полноты и обоснованности включения, изменения или отмены основных параметров и (или) структурных элементов проекта государственной программы и подпрограмм;

– оценку сферы реализации программных мероприятий, включая анализ текущей ситуации, проблем и прогноза развития рассматриваемой сферы или отрасли;

– оценку корректности установления приоритетов, цели и задач государственной политики в соответствующей сфере;

– оценку объективности установления ожидаемых результатов программы, а также эффективности мер государственного регулирования и механизмов реализации программы;

– анализ достаточности объемов финансового обеспечения и объективности определения источников финансирования;

– подготовку предложений по устранению имеющихся замечаний и совершенствованию содержания проекта государственной программы (подпрограмм) [7].

Экспертные заключения и выводы могут отражать результаты, экономической и финансовой части экспертизы соответственно. Экономическая часть экспертизы включает:

а) анализ проблем, приоритетов, целей, задач и ожидаемых результатов в программируемой отрасли или сфере государственного управления;

б) анализ структуры государственной программы, включая подпрограммы, отдельные мероприятия, государственные услуги, работы и функции;

в) оценку механизмов реализации, мер государственного регулирования, участников реализации государственной программы.

Финансовая часть экспертизы включает оценку в денежном выражении потенциальных выгод и затрат от реализации государственной программы с использованием механизмов рыночной оценки для формирования показателей затрат и выгод от реализации государственной программы с учетом возможности выражения потенциальных затрат или выгод в единых единицах измерения [5]. Финансовая оценка включает анализ объема финансового обеспечения программы, планируемых способов и источников финансового обеспечения, направлений и способов использования финансовых средств. В ходе экспертизы также может анализироваться иное обеспечение государственной программы, если таковое предусмотрено.

На начальном этапе финансово-экономической экспертизы определяется обоснованность отнесения деятельности органов власти к сфере реализации мероприятий программы за счет анализа текущей ситуации, проблем, приоритетов, целей и задач в соответствующей сфере. По результатам начального этапа экспертизы сотрудниками контрольно-счетных органов могут быть сделаны выводы о степени взаимной согласованности соответствующих программных положений, наличии проблем, обуславливающих установление приоритетов, целей и задач государственной политики. Выявляется наличие и уточняются задачи и мероприятия, направленные на решение конкретных проблем, достижение целей и приоритетов программы.

На втором этапе в ходе анализа подпрограмм и основных мероприятий государственной программы обосновываются выводы о достаточности раскрытия в программе информации о содержании ее подпрограмм, мероприятий, составе государственных услуг, работ и функций, соответствии подпрограмм и мероприятий программы ее задачам, их достаточности для достижения целей и ожидаемых результатов:

а) анализируется возможность и необходимость реализации альтернативных подпрограмм и мероприятий как более экономичных и результативных;

б) делаются выводы о характере динамики, способах расчета и прогнозирования программных показателей и соответствии их установленным требованиям за счет анализа ожидаемых результатов реализации государственной программы, прогнозов и целевых индикаторов соответствующих показателей;

в) определяются соответствие состава ожидаемых результатов задачам программы, их достаточность для раскрытия степени достижения целей, обоснованность прогноза целевых показателей и возможности достижения ожидаемых результатов [7].

Следует отметить отсутствие единых методологических подходов, позволяющих оценивать ожидаемые результаты реализации программы, включая оценку социальных и экологических последствий и рисков. Не разработаны единые подходы к расчету прогнозных данных, являющихся основой для формирования количественных и качественных показателей проекта программы, а также инструментарий для измерения бюджетной эффективности программ. Как показывает практика, в разных странах, перешедших на программный формат бюджета, внимание акцентируется на различных аспектах эффективности бюджетного финансирования программных расходов с переносом сумм ассигнований на разные статьи расходов. Проблема учета влияния различных факторов могла бы найти свое решение при условии, что усилия всех заинтересованных сторон будут сконцентрированы на разработке комплексной системы оценки эффективности государственных программ [2].

На третьем этапе финансово-экономической экспертизы проводится анализ механизмов реализации, мер и инструментов государственного регулирования, состава участников реализации государственной программы. По результатам анализа обосновываются выводы о полноте и обоснованности включения в программу фактически имеющихся и планируемых мер государственного регулирования и участников реализации, степени раскрытия в механизме реализации программы способов достижения ее целей и ожидаемых результатов, факторов, в том числе коррупциогенных, и рисков, препятствующих их достижению. Антикоррупционная экспертиза проектов государственных программ может проводиться с учетом требований Федерального закона от 17.07.2009 172-ФЗ «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов» ответственным исполнителем (соисполнителями) программы с привлечением граждан и институтов гражданского общества.

На завершающем этапе финансово-экономической экспертизы дается оценка альтернативных управленческих решений в рамках реализации программы, в том числе оценивается возможность и необходимость использования иных мер государственного регулирования, выявления и предотвращения иных рисков, привлечения к реализации программы иных участников. Следует отметить отсутствие единых методологических подходов по оценке и обоснованию выбора альтернативы решения задачи на этапе экспертизы проекта программы.

По результатам экспертизы делаются выводы о достаточности или избыточности средств для исполнения необходимых программных мероприятий за счет анализа финансового обеспечения и его источников, а также анализа способов расчета объема денежных средств. В ходе финансового анализа выявляется наличие в программе принимаемых расходных обязательств, оцениваются полнота и обоснованность условий предоставления и методики расчета межбюджетных субсидий, выявляется наличие и необходимость иных источников и способов получения ресурсов, направлений и способов их использования. При этом эффективность бюджетных расходов должна отражать уровень затраченных ресурсов для достижения конкретных результатов. При разработке целостной системы

оценки эффективности программ ко всем вышеуказанным критериям подбираются группы индикаторов, с помощью которых можно дать количественную оценку программной деятельности [4].

При проведении экспертизы учитываются результаты ранее проведенных контрольных и экспертно-аналитических мероприятий в сфере реализации государственной программы, а также типичные недостатки государственных программ, установленные в ходе ранее проведенных экспертиз. При анализе финансового обеспечения государственной программы учитываются результаты экспертиз проектов законов о бюджете Российской Федерации (субъекта Российской Федерации) на соответствующий очередной финансовый год и плановый период. При проведении анализа программных целевых показателей возможно применение математической модели так называемой сбалансированной открытой экономики для установления взаимосвязи основных макроэкономических (прогнозируемых) показателей, используемых для разработки программ, например, планируемого объема валового внутреннего (регионального) продукта, показателей инвестиций, конечного потребления, индекса потребительских цен с иными программными показателями [3].

Для совершенствования процессов финансово-экономической экспертизы проектов государственных программ целесообразно разработать и утвердить нормативный и методологический документ, определяющий единые требования к планированию, организации проведения и подведению итогов финансово-экономической экспертизы проектов государственных программ. Таковыми могут являться, например, методические указания по проведению финансово-экономической экспертизы проектов государственных и муниципальных программ, утверждаемые, к примеру, приказом Минфина РФ.

В качестве методологической основы экспертизы предлагается рассматривать многокритериальный анализ, позволяющий выявить, классифицировать и ранжировать базовые и альтернативные подходы к решению целей и задач государственной программы. Многокритериальный анализ позволит обосновать выбор альтернатив решения задачи за счет разработки критериев и формирования весовых коэффициентов для определения относительной значимости каждого из выбранных критериев, проведения анализа чувствительности результатов проекта программы к изменению отдельных параметров оценки.

Следует нормативно установить требования к процедурам планирования и организации проведения экспертизы с учетом масштабности экспертного мероприятия, объема финансирования государственной программы, а также наличия финансовых и административных ресурсов, доступных для проведения финансово-экономического анализа в установленные законодательством сроки. При планировании экспертизы следует принимать во внимание наличие данных для проведения качественного и количественного анализа, а также требуемую степень агрегации и необходимость количественного представления результатов анализа. При проведении экспертизы целесообразно предусмотреть стандартом (регламентом) контрольно-счетного органа возможность координации действий с ответственным

исполнителем (соисполнителями) государственной программы для обеспечения обоснованности выводов по результатам экспертизы.

Целесообразно законодательно включить в перечень проектов документов, подлежащих финансово-экономической экспертизе, документы стратегического планирования, разрабатываемые в рамках целеполагания, предусмотренные Федеральным законом от 28.06.2014 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации». Речь идет, прежде всего, о стратегии социально-экономического развития субъекта Российской Федерации, определяющей цели, задачи, приоритеты и направления долгосрочного развития и содержащей информацию о государственных программах субъекта Российской Федерации, утверждаемых в целях реализации стратегии. Это позволит сделать обоснованные выводы по итогам экспертизы о степени взаимной согласованности положений стратегии и соответствующих программных положений, а также о наличии общих проблем, обуславливающих установление в программах приоритетов, целей и задач государственной политики.

Для обеспечения согласованности и сбалансированности документов стратегического планирования, разрабатываемых на уровне субъектов Российской Федерации, а также прогноза социально-экономического развития и государственных программ, целесообразно установить полномочия по участию (согласованию параметров) контрольно-счетного органа в разработке прогноза социально-экономического развития субъекта Федерации. Это повысит достоверность прогноза макроэкономических показателей и обеспечит надлежащее соответствие прогнозных данных ожидаемым результатам программы, повысит обоснованность прогноза целевых показателей и возможность достижения ожидаемых результатов.

Для обеспечения полноты и обоснованности включения в проект программы фактически имеющихся и планируемых мер государственного регулирования и участников реализации, степени раскрытия в механизме реализации программы способов достижения ее целей и ожидаемых результатов, мер и инструментов государственного регулирования целесообразно наделить полномочиями контрольно-счетные органы по установлению требований к содержанию документов стратегического планирования, разрабатываемых в субъектах Российской Федерации. Речь идет, прежде всего, о стратегии социально-экономического развития и государственных программах с учетом положений, предусмотренных Федеральным законом от 28.06.2014 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации».

Основные предложения по совершенствованию процессов финансово-экономической экспертизы проектов государственных программ Российской Федерации заключаются в формировании нормативной и методологической основы для установления единых требований к планированию, организации проведения и подведению итогов финансово-экономической экспертизы на федеральном, региональном и муниципальном уровнях. Кроме совершенствования нормативной и методологической базы важно расширить полномочия по участию (согласованию параметров) контрольно-счетного органа в разработке прогноза социально-

экономического развития для обеспечения надлежащего соответствия прогнозных данных ожидаемым результатам программ. Рекомендуется наделить контрольно-счетные органы полномочиями по установлению требований к содержанию документов стратегического планирования, разрабатываемых в субъектах Российской Федерации – стратегии социально-экономического развития и государственных программам, при этом не устанавливая избыточные меры регулирования сферы государственного стратегического планирования.

1. Андреев, В.А. Программно-целевой подход к стратегическому управлению России на примере Владивостокского городского округа / В.А. Андреев, М.Д. Кузьменко, Н.Г. Ивельская, Э.В. Королева, А.Л. Чернышова // Экономика и предпринимательство. – 2015. – № 11–1 (64–1). – С. 257–263.
2. Афанасьев, М.П. Инструментарий оценки эффективности государственных программ / М.П. Афанасьев, Н.Н. Шаш // Вопросы государственного и муниципального управления. – 2013. – № 3. – С. 48–69.
3. Владимиров, С.А. О сущности структурной макроэкономической эффективности / С.А. Владимиров // Территория новых возможностей. Вестник Владивостокского государственного университета экономики и сервиса. – 2015. – № 2 (29). – С. 7–15.
4. Бородин, А.В. Повышение эффективности управления государственными программами: федеральный и региональный аспект / А.В. Бородин, Н.Н. Шаш // Вестник Удмуртского университета. – 2014. – № 2–4. – С. 96–106.
5. Братанова, А.В. Развитие методологии предварительного финансового контроля за государственными программами в регионах России / А.В. Братанова // Финансовая аналитика: проблемы и решения. – 2012. – № 42. – С. 23–29.
6. Волков, Д.К. Анализ зарубежного опыта и разработка методики оценки удовлетворенности государственными программами в России / Д.К. Волков // Практический маркетинг. – 2014. – № 9 (211). – С. 17–22.
7. Стандарт внешнего государственного финансового контроля СФК КСП Приморского края-3 [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://ksp25.ru/files/standarts/sfk3o.docx> (дата обращения 30.01.2016).

© Андреев, В.А., 2016

Для цитирования: Андреев, В.А. Совершенствование процессов финансово-экономической экспертизы проектов государственных программ Российской Федерации / В.А. Андреев // Территория новых возможностей. Вестник Владивостокского государственного университета экономики и сервиса. – 2016. – № 1. – С. 36–43.

For citation: Andreev, V.A. Enhancement of the financial and economical expertise procedures of the public programs in the Russian Federation / V.A. Andreev // The Territory Of New Opportunities. The Herald of Vladivostok State University of Economics and Service. – 2016. – № 1. – P. 36–43.

Дата поступления: 08.02.2016.