

**Аналитическая записка по результатам мониторинга и обобщения передового опыта контрольно-счетных органов субъектов Российской Федерации по проведению финансово-экономической экспертизы государственных программ субъектов Российской Федерации**

Во исполнение поручения по итогам совместного заседания Президиума и Совета контрольно-счетных органов при Счетной палате Российской Федерации (далее – Совет), состоявшегося 22 декабря 2015 года в г.Москве, Информационно-аналитической комиссией Совета (далее – Комиссия) проведена работа по обобщению опыта контрольно-счетных органов субъектов Российской Федерации по проведению финансово-экономической экспертизы государственных программ субъектов Российской Федерации.

Информация об опыте проведения финансово-экономической экспертизы государственных программ получена от всех 85 контрольно-счетных органов субъектов Российской Федерации. Опрос проведен с использованием сервиса «Анкетирование» Портала Счетной палаты Российской Федерации и контрольно-счетных органов Российской Федерации.

По итогам анализа установлено следующее.

1. Ст.157 Бюджетного кодекса Российской Федерации определены полномочия контрольно-счетных органов субъектов Российской Федерации по проведению экспертизы государственных программ.

Ст.9 Федерального закона от 07.02.2011 № 6-ФЗ «Об общих принципах организации и деятельности контрольно-счетных органов Российской Федерации и муниципальных образований» (далее – Федеральный закон № 6-ФЗ) установлено, что контрольно-счетные органы проводят финансово-экономическую экспертизу проектов законов субъекта Российской Федерации и нормативных правовых актов органов государственной власти субъекта Российской Федерации в части, касающейся расходных обязательств субъекта Российской Федерации, а также государственных программ субъекта Российской Федерации.

Региональными нормативными правовыми актами регламентированы сроки и состав материалов, направляемых в контрольно-счетные органы для проведения экспертизы государственных программ, проектов государственных программ (проектов о внесении изменений в них).

В настоящее время в регионах существует двойственность понимания ст.9 Федерального закона № 6-ФЗ. Так, из-за отсутствия слов «финансово-экономическая экспертиза проектов государственных программ», а также учитывая полномочия, предусмотренные ст.157 Бюджетного кодекса Российской Федерации, нормативными правовыми актами ряда субъектов Российской Федерации регламентирован порядок представления в контрольно-счетные органы уже утвержденных государственных программ (*Контрольно-счетная палата Ленинградской области, Контрольно-счетная*

*палата Московской области, Контрольно-счетная палата Нижегородской области, Контрольно-счетная палата Ярославской области, Контрольно-счетная палата Костромской области, Контрольно-счетная палата Республики Ингушетия, Контрольно-счетная палата Архангельской области, Контрольно-счетная палата Санкт-Петербурга и другие).*

Таким образом, 20% контрольно-счетных органов субъектов Российской Федерации осуществляют бюджетные полномочия по экспертизе утвержденных государственных программ.

В то же время в большинстве регионов, нормативными правовыми актами регламентирован порядок направления в контрольно-счетные органы проектов государственных программ (о внесении изменений в них) для проведения финансово-экономической экспертизы (*Контрольно-счетная палата Республики Алтай, Контрольно-счетная палата Республики Башкортостан, Счетная палата Республики Бурятия, Счетная палата Республики Дагестан, Контрольно-счетная палата Республики Карелия, Счетная палата Республики Мордовия, Счетная палата Республики Татарстан, Счетная палата Республики Тыва, Государственный контрольный комитет Удмуртской Республики, Контрольно-счетная палата Республики Хакасия, Контрольно-счетная палата Забайкальского края, Контрольно-счетная палата Краснодарского края, Счетная палата Красноярского края и другие).*

Таким образом, 64% контрольно-счетных органов субъектов Российской Федерации осуществляют бюджетные полномочия по финансово-экономической экспертизе проектов государственных программ (проектов о внесении изменений в них).

Отдельными контрольно-счетными органами финансово-экономическая экспертиза государственных программ (проектов государственных программ) проводится в ходе подготовке заключений на проекты региональных законов о бюджете (*Контрольно-счетная палата Карачаево-Черкесской Республики, Контрольно-счетная палата Республики Коми, Контрольно-счетная палата Тверской области, Контрольно-счетная палата Калужской области, Контрольно-счетная палата Томской области, Контрольно-счетная палата города Севастополя и другие).*

В ходе мониторинга также установлено, что по состоянию на 15 января текущего года в 5 субъектах Российской Федерации (*Контрольно-счетная палата Республики Адыгея, Счетная палата Чеченской Республики, Контрольно-счетная палата Белгородской области, Контрольно-счетная палата Ивановской области, Счетная палата Псковской области*) порядок направления в контрольно-счетные органы материалов для проведения экспертизы государственных программ или финансово-экономической экспертизы проектов государственных программ, региональным законодательством не регламентирован.

Учитывая неоднозначную позицию контрольно-счетных органов при осуществлении полномочий по проведению финансово-экономической экспертизы государственных программ, проектов государственных программ (о внесении изменений в них) (приложение 1), Комиссия считает

целесообразным, предложить Правовой комиссии СКСО при Счетной палате Российской Федерации направить разъяснения контрольно-счетным органам субъектов Российской Федерации по вопросам применения действующего законодательства при реализации полномочий по экспертизе государственных программ и финансово-экономической экспертизе проектов государственных программ (внесения изменений в них).

2. Ст.179 Бюджетного кодекса Российской Федерации законодательным (представительным) органам государственной власти субъектов Российской Федерации предоставлено право осуществлять рассмотрение проектов государственных программ субъектов Российской Федерации и представлять предложения о внесении изменений в государственные программы субъектов Российской Федерации в порядке, установленном законодательством субъектов Российской Федерации.

По итогам мониторинга установлено, что данное право законодательными (представительными) органами государственной власти реализуется менее чем в половине субъектов Российской Федерации (45%) (приложение 2). В данных регионах утверждены порядок направления проектов государственных программ законодательным (представительным) органам государственной власти.

Так, например, в соответствии с Законом Саратовской области «О порядке рассмотрения Саратовской областной Думой проектов государственных программ Саратовской области» орган исполнительной власти области, являющийся ответственным исполнителем государственной программы области, в срок, установленный Правительством области, направляет проект государственной программы области на рассмотрение в областную Думу. По итогам рассмотрения проекта государственной программы области комитет областной Думы в срок не позднее 15 рабочих дней со дня его поступления в областную Думу осуществляет подготовку заключения на проект государственной программы области и направляет его ответственному исполнителю государственной программы области.

В то же время, не во всех субъектах Российской Федерации, имеется единая позиция законодательного (представительного) органа государственной власти, контрольно-счетного органа и органа исполнительной власти, являющегося ответственным исполнителем (координатором) государственной программы, по вопросу реализации предоставленного законодательному (представительному) органу права осуществлять рассмотрение проектов государственных программ субъектов Российской Федерации и представлять предложения о внесении изменений в государственные программы.

Концептуальные спорные вопросы вытекают из неопределенности содержащейся в ст.179 Бюджетного кодекса Российской Федерации.

Во-первых, наличие вышеуказанного права, и при этом отсутствие напрямую установленной в Бюджетном кодексе Российской Федерации обязанности исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации, не свидетельствует о необходимости

исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации направлять проекты государственных программ субъектов Российской Федерации (внесения изменений в них) в законодательные (представительные) органы государственной власти субъекта Российской Федерации.

Во-вторых, предусмотренная статьей 179 Бюджетного кодекса Российской Федерации формулировка «вправе осуществлять рассмотрение проектов государственных программ субъектов Российской Федерации, муниципальных программ и предложения о внесении изменений в государственные программы» носит рекомендательный характер, что не обеспечивает её однозначного понимания и толкования.

Например, в отдельных субъектах Российской Федерации, считается, что данное право реализуется при рассмотрении проектов законов о бюджетах регионов (*Республика Мордовия, Хабаровский край, Владимирская область, Ивановская область, Московская область, Орловская область, Рязанская область, Тверская область и другие*).

Вместе с тем, необходимо отметить, в соответствии со статьей 184.2 Бюджетного кодекса Российской Федерации вместе с проектом закона о бюджете предоставляются только паспорта государственных программ (проекты изменений в указанные паспорта), а не проекты государственных программ.

3. Работа по проведению экспертизы государственных программ, а также финансово-экономической экспертизы проектов государственных программ и внесению изменений в них регламентирована в 59% контрольно-счетных органах субъектов Российской Федерации (приложение 3). В 18% контрольно-счетных органов субъектов Российской Федерации отдельные стандарты и методические рекомендации не разработаны, полномочия по проведению экспертизы государственных программ, а также финансово-экономической экспертизы проектов государственных программ и внесению изменений в них осуществляются на основе стандартов по проведению экспертно-аналитического мероприятия, стандартов по проведению финансово-экономической экспертизы проектов законов субъектов Российской Федерации и иных нормативных правовых актов, регламентов. В 8 контрольно-счетных органах в настоящее время подготовлены проекты соответствующих стандартов, либо запланирована их разработка в 2016 году.

Комиссией по вопросам методологии Совета в 2015 году разработан проект типового стандарта внешнего государственного (муниципального) финансового контроля «Проведение аудита эффективности реализации государственных программ субъекта Российской Федерации». Работу над проектом типового стандарта планируется завершить к 30 июня 2016 года, после чего он будет вынесен для обсуждения на заседании Президиума Совета.

4. В ходе мониторинга проанализирован вопрос об информировании органами государственной власти субъектов Российской Федерации

контрольно-счетных органов субъектов Российской Федерации о результатах рассмотрения их заключений по проектам государственных программ и внесения изменений в них.

Предоставление в контрольно-счетный орган мотивированного отзыва по итогам рассмотрения заключений предусмотрено нормативными правовыми актами лишь в 5 субъектах Российской Федерации (*Республика Карелия, Иркутская область, Курская область, Саратовская область, Тюменская область*) (приложение 4).

На основании проведенного анализа, а также с учетом предложений, представленных контрольно-счетными органами по вопросу повышения эффективности по контролю за реализацией государственных программ и проведению финансово-экономической экспертизы проектов государственных программ (внесения изменений в них) (приложение 5), Комиссией выработаны следующие предложения, которые предлагается направить Председателю Президиума Совета, Председателю Счетной палаты Российской Федерации Т.А.Голиковой для принятия Решения Президиума Совета с соответствующими поручениями ответственным исполнителям:

1. Предложить Правовой комиссии Совета:

- направить разъяснения контрольно-счетным органам субъектов Российской Федерации по вопросам применения действующего законодательства при реализации полномочий по экспертизе государственных программ и финансово-экономической экспертизе проектов государственных программ (внесения изменений в них);

- инициировать наделение контрольно-счетных органов субъектов Российской Федерации полномочиями по аудиту государственных программ;

- инициировать внесение изменений в ст.157 Бюджетного кодекса Российской Федерации, в ст.9 Федерального закона № 6-ФЗ, предусмотрев полномочия контрольно-счетных органов субъектов Российской Федерации по проведению финансово-экономической экспертизы проектов государственных программ (внесения изменений в них);

- инициировать законодательное определение и закрепление процедуры информирования исполнительными органами государственной власти субъектов Российской Федерации контрольно-счетных органов субъектов Российской Федерации о результатах рассмотрения их заключений, в том числе, по проектам государственных программ (внесения изменений в них);

- инициировать внесение изменений в ст.184.2 Бюджетного кодекса Российской Федерации, предусмотрев представление высшими исполнительными органами государственной власти субъектов Российской Федерации проектов государственных программ одновременно с проектом закона о бюджете.

2. Предложить Комиссии Совета по вопросам методологии разработать единую методику проведения финансово-экономической экспертизы проектов государственных программ (внесения изменений в них).