Братанова, Александра Валерьевна. Совершенствование системы предварительного финансового контроля государственных программ в городе Москве : диссертация ... кандидата экономических наук : 08.00.10 / Братанова Александра Валерьевна; [Место защиты: Моск. гор. ун-т упр. Правительства Москвы].- Москва, 2013.- 172 с.: ил. РГБ ОД, 61 13-8/318

**Содержание к диссертации**

Введение

**Глава 1 Развитие теоретических аспектов предварительного финансового контроля государственных программ 12**

1.1 Сущность и содержание предварительного финансового контроля как вида государственного финансового контроля в бюджетном процессе 12

1.2 Развитие программно-целевого подхода в бюджетном планировании в городе Москве 30

1.3 Формы и методы реализации предварительного финансового контроля государственных программ в зарубежных странах 36

Выводы 54

**Глава 2 Анализ системы предварительного финансового контроля государственных программ56**

2.1 Анализ государственных программ в городе Москве как объекта предварительного финансового контроля 56

2.2 Анализ методов предварительного финансового контроля государственных программ регионов Российской Федерации 67

2.3 Исследование методов финансово-экономического анализа государственных программ в зарубежных странах как элемента системы предварительного финансового контроля 79

2.4 Анализ методических и правовых основ проведения публичных консультаций в зарубежных странах 87

Выводы 94

**Глава 3 Пути совершенствования предварительного финансового контроля государственных программ в городе Москве 96**

3.1 Совершенствование методики предварительной оценки государственных программ в городе Москве в рамках системы предварительного финансового контроля

3.2 Критерии и алгоритм выбора метода предварительного финансово-экономического анализа государственных программ 106

3.3 Принципы и порядок проведения публичных консультаций по проектам государственных программ города Москвы 117

Выводы 122

Заключение 125

Список использованных источников

* [Развитие программно-целевого подхода в бюджетном планировании в городе Москве](http://www.dslib.net/finansy/sovershenstvovanie-sistemy-predvaritelnogo-finansovogo-kontrolja-gosudarstvennyh.html#5246421)
* [Формы и методы реализации предварительного финансового контроля государственных программ в зарубежных странах](http://www.dslib.net/finansy/sovershenstvovanie-sistemy-predvaritelnogo-finansovogo-kontrolja-gosudarstvennyh.html#5246422)
* [Анализ методов предварительного финансового контроля государственных программ регионов Российской Федерации](http://www.dslib.net/finansy/sovershenstvovanie-sistemy-predvaritelnogo-finansovogo-kontrolja-gosudarstvennyh.html#5246423)
* [Критерии и алгоритм выбора метода предварительного финансово-экономического анализа государственных программ](http://www.dslib.net/finansy/sovershenstvovanie-sistemy-predvaritelnogo-finansovogo-kontrolja-gosudarstvennyh.html#5246424)

**Введение к работе**

**Актуальность диссертационного исследования.** Повышение эффективности бюджетных расходов и совершенствование системы управления ими приобретают первостепенное значение в условиях преодоления последствий мирового финансового кризиса, перехода на принципы бюджетирования, ориентированного на результат, в управлении бюджетными ресурсами в Российской Федерации. Реализация государственной политики и государственных функций программно-целевыми методами является одним из механизмов повышения эффективности бюджетных расходов, одной из актуальных задач бюджетной и административной реформ в Российской Федерации. Одним из первых регионов страны, совершивших переход к программному бюджету, является город Москва, в 2012 году бюджет которого сформирован по программному методу на 90%.

Дальнейшая реализация бюджетной реформы, развитие программно-целевого подхода в планировании бюджета и оценки регулирующего воздействия ставят новые задачи перед государственным финансовым контролем (ГФК), важнейшее значение среди которых приобретает его превентивная функция – недопущение избыточных расходов, необходимость принятия решений на основании экономически обоснованных показателей.

Вместе с тем до настоящего времени в научной финансово-экономической литературе и действующем законодательстве не сформировано единого подхода к определению понятия и содержания предварительного финансового контроля (ПФК); в методическом развитии нуждаются механизмы осуществления ПФК. При этом примеры программно-целевого планирования в зарубежных странах подтверждают, что его эффективность во многом определяется качеством нормативно-методического обеспечения ПФК.

**Степень разработанности проблемы.** Среди трудов отечественных ученых, посвященных исследованию проблем ГФК, необходимо выделить работы Ю.М. Воронина, С.Ю. Глазьева, А.Г. Грязновой, А.З. Дадашева, В.А. Двуреченских, И.Д. Мацкуляка, С.Н. Рябухина, С.В. Степашина, Н.С. Столярова, С.М. Шахрая и др. Проблемы управления бюджетным процессом являются предметом исследований таких ученых, как А.М. Бабич, Е.Г. Багудина, В.В. Бурцев, Л.А. Дробозина, А.Л. Кудрин, С.Е. Ларина, Б.М. Сабанти, М.В. Романовский и др. Публикации по проблемам программно-целевого планирования в бюджетной системе, носят в большей степени прикладной характер, среди их авторов необходимо выделить М.П. Афанасьева, Дж.М. Ким, А.М. Лаврова, А.В. Минакова, Б.А. Райзберг, А.Г. Силуанова.

В тоже время вопросы ПФК в рамках перехода на программно-целевые методы бюджетного планирования требуют дополнительного научного изучения, которое обеспечило бы развитие и уточнение понятийного и методического аппаратов ПФК.

Новым направлением научной деятельности в рассматриваемой области являются проблемы методологии финансово-экономического анализа государственных программ в рамках оценки регулирующего воздействия. Значительный вклад в его развитие внесен прикладными исследованиями А.Н. Беляева, В.В. Колегова, Д.Б. Цыганкова. Вместе с тем в зарубежной практике сформированы устойчивые научные и методические основы предварительной финансово-экономической оценки и анализа государственных программ, положенные в основу деятельности органов государственной власти Европейского Союза, Австралийского Союза, Великобритании и других.

Таким образом, при сформированных в отечественной финансово-экономической литературе фундаментальных основах государственных финансов и контроля в недостаточной степени изучены вопросы методологии ПФК в современных условиях перехода к программно-целевому бюджетному планированию. Недостаточная разработанность указанных вопросов при их теоретической и практической значимости определили выбор цели, задач, предмета и объекта исследования.

**Целью диссертационного исследования** является разработка теоретических подходов и методических рекомендаций по совершенствованию ПФК государственных программ в городе Москве.

Для достижения цели поставлены и решены следующие **задачи**:

1. уточнить теоретическое понятие ПФК как вида ГФК и как финансово-экономической категории, рассмотреть его роль в бюджетном процессе, а также в системе регионального программно-целевого планирования;
2. провести анализ нормативно-методической базы ПФК государственных программ в регионах России, в том числе в городе Москве; исследовать зарубежный опыт организации и проведения предварительного финансово-экономического анализа государственных программ, определив его ключевые методы, их преимущества и недостатки;
3. разработать рекомендации по совершенствованию методики предварительной оценки государственных программ в городе Москве как элемента системы ПФК;
4. разработать алгоритм и критерии выбора метода предварительного финансово-экономического анализа государственных программ;
5. сформулировать принципы и элементы проведения публичных консультаций в рамках разработки и ПФК государственных программ в городе Москве.

**Научная гипотеза** предполагает, что развитие и усиление роли ПФК государственных программ будет способствовать повышению качества программно-целевого бюджетного планирования в городе Москве и оптимизации бюджетных расходов.

**Предмет исследования** составляют подходы, методы и механизмы совершенствования системы ПФК государственных программ в городе Москве.

**Объектом исследования** является система ПФК государственных программ города Москвы.

**Методологической и теоретической базой** исследования являются фундаментальные и прикладные работы отечественных и зарубежных ученых-экономистов в сфере теории ГФК и программно-целевого бюджетного планирования, региональной экономики, оценки регулирующего воздействия, законодательные акты Российской Федерации и ее субъектов, а также зарубежных стран, результаты контрольных мероприятий органов ГФК, отчеты о реализации государственных программ, материалы выступлений руководителей государственных органов города Москвы.

В ходе диссертационной работы применялись общенаучные методы исследования, включающие анализ, в том числе ретроспективный, сравнительный и системный анализ, сравнение, синтез, индукцию и частно-научные методы, включая анализ затрат и выгод, мультикритериальный анализ.

**Научные результаты, выносимые на защиту:**

1. Уточнено теоретическое понятие ПФК государственных программ, определена его стратегическая роль при переходе на программно-целевое бюджетное планирование, публичные консультации выделены как элемент разработки государственных программ.

2. Определены ключевые элементы государственных программ в городе Москве на основании анализа опыта их реализации, обосновано развитие ПФК как механизма повышения качества подготовки и результативности реализации государственных программ.

3. Предложена методика предварительной оценки государственных программ в городе Москве на основе анализа регионального опыта программно-целевого бюджетного планирования.

4. Предложены алгоритм и критерии выбора метода финансово-экономического анализа государственных программ в рамках ПФК, отражающие системный подход к методическому обеспечению ПФК государственных программ.

5. Сформулированы принципы и основные элементы проведения публичных консультаций по проектам государственных программ в рамках разработки и ПФК государственных программ в городе Москве.

**Научная новизна результатов исследования** заключается в уточнении теоретических и разработке методических положений по совершенствованию системы ПФК государственных программ. В работе предложено уточненное понятие ПФК государственных программ, отражающее как сущностные характеристики ПФК, так и специфику государственных программ как объекта контроля. Предложен системный подход к выбору метода финансово-экономического анализа государственных программ на основании критериев, отражающих характеристики объекта контроля (государственной программы) и ресурсные возможности субъекта контроля. Такой подход отличается от общепринятой практики методического обеспечения ГФК, предоставляя возможность адаптации метода к специфике государственных программ как объекта контроля. В исследовании разработаны принципы публичных консультаций по проектам государственных программ в городе Москве, системно не используемых в существующей практике программно-целевого бюджетного планирования.

**Достоверность и апробация результатов исследования**. Результаты представлены: на трех международных научно-практических конференциях, на русском и английском языках в Московском государственном университете им. М.В. Ломоносова (в 2010-2012 гг.), на пленарном заседании конференции Московского городского университета управления Правительства Москвы (в 2010 г.). Положения работы освещены и получили одобрение на научно-практических семинарах и коллоквиумах в Национальном исследовательском университете «Высшая школа экономики» (в 2010 г.), Российском экономическом университете им. Г.В. Плеханова (в 2010 и 2012 гг.).

Результаты исследования использованы:

- в рамках научно-исследовательской работы по формированию стандарта публичного обсуждения проекта нормативного правового акта, проведенной в интересах Министерства экономического развития России (в 2011 г.);

- при подготовке научно-методических материалов к обучающим семинарам для государственных гражданских служащих города Москвы Управлением координации деятельности Комплекса экономической политики и развития города Москвы, а также в ходе проведения семинаров (в 2012 г.);

- в учебном процессе Московского городского университета управления Правительства Москвы при подготовке магистров в лекционных курсах по дисциплине «Государственный и муниципальный финансовый контроль».

**Теоретическая и практическая значимость** исследования заключается в развитии научных знаний в области ГФК, возможности применения разработанных научно-методических решений при проведении ПФК государственных программ в городе Москве, способствующего повышению качества бюджетного планирования и оптимизации бюджетных расходов. В учебном процессе результаты исследования могут быть использованы при подготовке бакалавров и магистров по направлению «Экономика».

**Тема диссертации соответствует паспорту научной специальности** 08.00.10 - финансы, денежное обращение и кредит Высшей аттестационной комиссии Министерства образования и науки Российской Федерации: п.2.8. «Оптимизация бюджетного процесса: совершенствование системы управления доходами и расходами бюджетной системы и внебюджетных фондов».

**По теме диссертации автором опубликовано** 10 работ общим объемом 7 п.л., включая три статьи в журналах, рекомендованных Высшей аттестационной комиссией Министерства образования и науки Российской Федерации для публикации результатов исследований.

**Структура и объем работы.** Диссертация содержит 172 страницы, состоит из введения, трех глав, заключения, списка использованных источников (144 наименования), 11 приложений. В работе представлено 22 таблицы и 18 рисунков. Структура работы соответствует задачам исследования и представлена следующим образом.

## Развитие программно-целевого подхода в бюджетном планировании в городе Москве

Обратимся непосредственно к ключевому понятию исследования: рассмотрим предварительный финансовый контроль, как одну из форм финансового контроля. Именно предварительный финансовый контроль обеспечивает одну из важнейших функций финансового контроля — предотвращение нарушений и неблагоприятных явлений в развитии финансово-экономических систем. На особое значение превентивного качества финансового контроля указывают многие авторы [12,21]. Например, по словам СО. Шохина [12], эффективный контроль основан главным образом на прогнозируемых результатах, а не на фактических. На основе этих прогнозов осуществляются корректирующие действия, и это помогает привести фактические результаты к запланированным, избежать в будущем совершения ошибок.

Действующее законодательство не дает четкого определения предварительного финансового контроля. Ключевым нормативным правовым актом, регламентирующим осуществление предварительного финансового контроля как формы государственного финансового контроля является Бюджетный кодекс Российской Федерации [10] (далее - БК РФ). В соответствии с п.2. ст. 157 БК РФ органы государственного, муниципального финансового контроля, созданные федеральными органами исполнительной власти, органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации, местной администрацией, осуществляют предварительный, текущий и последующий контроль за исполнением соответствующих бюджетов бюджетной системы Российской Федерации. Также функции предварительного контроля закреплены за законодательными органами власти (ст. 265 БК РФ).

При этом бюджетные полномочия высших органов ГФК в части предварительного финансового контроля регламентированы следующим образом «проводят экспертизы проектов соответствующих бюджетов, долгосрочных целевых программ и правовых актов бюджетного законодательства Российской Федерации» (п.1 ст.157, п. 12 ст.145 БКРФ).

Таким образом, бюджетное законодательство Российской Федерации не дает четкого определения предварительного финансового контроля, а также достаточного разграничения полномочий органов государственной власти в части осуществления предварительного финансового контроля. Вместе с тем понятия «предварительный контроль» и «экспертиза» фактически разделены.

В целях изучения содержания понятия «предварительный финансовый контроль» обратимся к научно-методической литературе.

Традиционно используемое определение предварительного контроля как формы контроля исходя из временного критерия (предварительный, текущий, последующий) является наиболее распространенным [11,14], однако оно не отражает всех существенных характеристик предварительного финансового контроля и является недостаточным для использования в данной работе. Это определяется, прежде всего, тем, что указанное трактование не отражает цели и свойств таких элементов как субъект и объект контроля, которые будут необходимы для анализа предварительного контроля государственных программ в следующей главе.

Ю.М. Воронин [14], комментируя определение предварительного контроля, данное в БК РФ, справедливо отмечает, что оно охватывает лишь контроль обсуждения и утверждения бюджетов в форме закона (решения), а также законов (решений) по иным бюджетно-финансовым вопросам, оставляя, таким образом, за рамками предварительного контроля процесс формирования указанных нормативных правовых актов.

На основании проведенного анализа автор выделяет следующие цели предварительного финансового контроля: - оценка проектов среднесрочного финансового плана для каждого бюджетного цикла, бюджетов на очередной финансовый год как важнейшего инструмента социально-экономической политики государства; - определение обоснованности и достоверности показателей, содержащихся в проектах бюджетов на очередной финансовый год, документах и материалах, представляемых одновременно с ними, объема и структуры ассигнований, выделяемых администраторам бюджетных средств; - определение соответствия показателей проектов законов о бюджетах, а также документов и материалов, представляемых одновременно с ними, действующему законодательству.

Однако данный перечень целей не является исчерпывающим. Так, например, предварительный финансового контроль, осуществляемый органами федерального казначейства в момент, предшествующий осуществлению финансовой операции по счету получателя бюджетных средств, не попадает в рамки ни одной из указанных целей. Кроме того, в указанных целях не реализована основная функция предварительного финансового контроля -предотвращение нарушений в работе бюджетной системы и отдельных ее элементов. В сущности, указанные цели предварительного финансового контроля охватывают как раз только процесс согласования, утверждения и исполнения, а не формирования проектов бюджетов.

Рассмотрим другие подходы к определению предварительного финансового контроля. С.Н. Рябухин [32] указывает на то, что предварительный контроль бюджетного процесса осуществляется на проектно-прогнозной стадии с целью возможной оценки реализуемости выработанной бюджетной схемы.

## Формы и методы реализации предварительного финансового контроля государственных программ в зарубежных странах

Для решения задач денежной оценки товаров или услуг, попадающих в указанные категории, используются так называемые методы «нерыночной оценки» (от англ. «non-market valuation»), к числу которых, в свою очередь, относятся оценка стоимости по готовности пользователей платить за услугу (от англ. «willingness to pay»), транспортные расходы и другие [74,83] методы условной оценки (от англ. «contingent valuation»). Можно выделить следующие этапы проведения СВА [80,84]: - определение задач и параметров анализа (в том числе периода, на который производится расчет затрат и выгод, ставки дисконтирования); - определение и количественная оценка ресурсов, необходимых для реализации программы (определение затрат); - определение и количественная оценка выгод от реализации программы; - дисконтирование и сопоставление затрат и выгод; - принятие решения о целесообразности реализации программы. Ряд специалистов [74] подчеркивают четыре компонента, необходимые для проведения СВА: анализ проекта или частный анализ (от англ. «private analysis»), предусматривающий оценку затрат и выгод по рыночным ценам; анализ эффективности (от англ. «efficiency analysis»), предусматривающий оценку экономических аспектов затрат и выгод, использование нерыночных цен; анализ затрат и выгод для потенциальных заинтересованных групп (от англ. «reference group analysis»), к числу которых зачастую относят участников реализации государственной программы, включая государство, бизнес и общество. Такое структурирование анализа гарантирует, что результаты анализа не содержат противоречий, снижает вероятность ошибок [74].

Методические рекомендации по применению СВА зачастую носят общий характер, однако при этом в регламентирующих документах указывается на необходимость адаптации методики под условия конкретного проекта, подлежащего финансово-экономическому анализу, а также возможности и задачи органа государственной власти, в интересах которого проводится анализ. Вместе с тем, анализ указанных регламентирующих проведения СВА документов зарубежных стран показывает, что порядок проведения СВА предусматривает наличие отдельной организации (органа государственной власти или структурного подразделения), ответственного за системную разработку методики СВА и оказывающего консультационную и организационную поддержку департаментам и ведомствам, проводящим предварительный финансово-экономический анализ. Например, методические рекомендации по использованию СВА в рамках ОРВ на региональном и федеральном уровнях государственного управления Австралии устанавливают общие положения и методические основы использования метода, однако предлагают департаментам, ответственным за проведение СВА, обращаться за консультационной и организационной поддержкой в Казначейство Австралии [58,85] или в соответствующие департаменты правительств регионов [60-62].

Другой подход к регламентированию порядка и методики проведения СВА в рамках предварительного финансового контроля характеризуется большей детализацией использования СВА. Примером законодательства, реализуемого данный подход, может быть Дания, где регламентирующими документами по проведению СВА установлены не только порядок, принципы и требования к отчету по итогам СВА, но и ставки дисконтирования, которые департаменты, проводящие СВА, должны использовать для расчета дисконтированного денежного потока за период реализации государственной программы. Ставки дисконтирования, рекомендуемые к использованию, установлены также методическими рекомендациями по проведению СВА США (на уровне 7% [77]) и Канады (на уровне 8% [78]). В ходе проведенного анализа научно-методической литературы не выявлено рекомендаций по порядку расчета и величине ставки дисконтирования, которую целесообразно использовать для финансово экономического анализа и оценки государственных программ и проектов регулирования в Российской Федерации и регионах, в том числе отсутствуют рекомендации в методическом руководстве ОЭСР [65].

В целом, СВА как метод финансово-экономического анализа имеет сторонников, которые утверждают, что он является подходящим инструментом и позволяет сформировать необходимую информацию для финансово-экономического обоснования государственных программ и, в целом, для принятия политических решений [74,86]. В тоже время противники СВА подхода к финансово-экономическому анализу полагают, что СВА не может обеспечить необходимую информационную поддержку для принятия оптимального решения. В основе аргументов последних лежат утверждения о том, что СВА не позволяет в полной мере принять во внимание распределение итоговых затрат или выгод между различными социальными категориями граждан [87], а также о том, что учет всех потенциальных затрат и выгод от реализации государственной программы, зачастую, невозможно произвести в денежном выражении [88,89], как, например, в случае с общественными и нерыночными товарами. Таким образом, статус и роль СВА в практике финансово-экономического анализа является предметом постоянного обсуждения в научно-практической литературе. Вместе с тем СВА остается основным аналитическим методом для финансово-экономического анализа государственных программ [58,74,77,78,80,84]. При этом значительным фактором, влияющим на принятие решения о выборе СВА как основного аналитического механизма, является отраслевая специфика государственной программы, подлежащей анализу, а также организационные, информационные и финансовые ресурсы, доступные для проведения анализа.

## Анализ методов предварительного финансового контроля государственных программ регионов Российской Федерации

Необходимо отметить, что Методика города Калуга также предусматривает использование результатов оценки эффективности реализации программ: при несоответствии достигнутых в отчетном году целевых индикаторов и показателей целевым индикаторам и показателям, утвержденным в программе, и отрицательной оценке эффективности реализации программы заказчику программы направляются предложения о внесении изменений в нормативный акт о соответствующей программе по корректировке целей, сроков реализации, объемов финансирования и перечня программных мероприятий или о досрочном прекращении действия соответствующей программы.

Подобный подход к оценке государственных программ представлен порядком проведения экспертной оценки проектов ведомственных целевых программ Республики Карелия, утвержденный приказом Министерства финансов республики Карелия от 24.06.2009 № 208 «Об утверждении порядка проведения экспертной оценки проектов ведомственных целевых программ «Результаты и основные направления деятельности» [ПО] (далее - Методика РК). Экспертную оценку проводят Министерство экономического развития и Министерство финансов Республики Карелия. В частности в Республике Карелия оценка проектов программ осуществляется при помощи оценочной таблицы с использованием пятибалльной шкалы для оценки. Оценочная таблица включает четыре раздела для оценки: 1. Стратегические цели и тактические задачи. 2. Результаты деятельности. 3. Распределение расходов по стратегическим целям, тактическим задачам и целевым статьям расходов. 4. Результативность бюджетных расходов.

Каждый раздел включает от 4 до 9 критериев, оценка которых позволяет сделать вывод о соответствии требованиям, предъявляемым к разделу в целом, а также уровни значимости, играющие роль весовых коэффициентов в ранее рассмотренных подходах. Для каждого из критериев в свою очередь разработано шесть показателей - условий соответствия, позволяющих оценить уровень соответствия того или иного параметра программы критерию в баллах.

Особенностью Методики РК является то, что критерии ранжированы по мере возрастания значимости. Это означает, что Методика РК предусматривает возможность прекращения дальнейшей оценки, если выявлены нулевые соответствия критериям нижнего уровня. При этом выделяется несколько требований: адекватности отражения происходящих социально-экономических изменений; экономичности; сопоставимости; регулярности получения отчетных данных; объективности. Оценка по комплексным критериям осуществляется в порядке, ранее описанном для Методики города Калуга и Методики РБ.

Итак, анализ рассмотренных методик, а также ранее приведенные результаты анализа практики разработки и реализации программ в городе Москве позволяют сформулировать возможные преимущества и недостатки, связанные с применением рассматриваемых методик как элемента предварительного финансового контроля государственных программ. В частности, можно выделить следующие преимущества региональных методик оценки государственных программ: - методики позволяют осуществлять ранжирование программ относительно качества их подготовки на основании количественных показателей; -методики могут быть использованы в целях внешнего предварительного финансового контроля; -ввиду того, что методики опираются в большей степени на экспертную оценку, их использование не требует наличия узкоспециальной, отраслевой статистической информации, доступной, зачастую, только разработчику программы; -интегральный показатель и возможность управлять весовыми коэффициентами значимости (участия) направлены на формирование объективной оценки государственной программы; - одновременно с оценкой проекта программы, необходимой для принятия решения о целесообразности его доработки проекта программы, методики позволяют выявить основные недостатки программы. В частности, комплексные критерии, по которым та или иная программа получает наименьший балл, определяют направление доработки программы или необходимости повышения результативности ее реализации. К возможным недостаткам региональных методик можно отнести то, что: -методики носят универсальный характер, исключающий возможность индивидуального подхода к оценке отдельных государственных программ. Определение значимости каждой конкретной программы и решаемых ею задач, таким образом, остается за рамками возможности оценки с использованием рассмотренных методик; -сформированные оценки в значительной степени субъективны и находятся под влиянием мнения и опыта лица, производящего оценку.

В целом, проанализированные региональные методики представляют действенный механизм предварительной оценки государственных программ, потенциал которого необходимо использовать в целях совершенствования предварительного финансового контроля государственных программ в городе Москве.

Интересным представляется метод оценки проектов региональных программ, разработанный Министерством экономического развития Российской Федерации, а именно Департаментом развития конкуренции (далее - ДРК) совместно с Федеральной антимонопольной службой Российской Федерации в целях оценки и повышения качества разработки проектов целевых программ развития конкуренции в регионах России [112].

## Критерии и алгоритм выбора метода предварительного финансово-экономического анализа государственных программ

Проведенный в рамках настоящего исследования анализ показал, что имеют место резервы совершенствования системы предварительного финансового контроля государственных программ в городе Москве, и, тем самым, совершенствования системы управления расходами бюджетной системы региона, повышения качества программно-целевого планирования и реализации бюджетного процесса в городе Москве. Элементы системы предварительного финансового контроля государственных программ в городе Москве, сформированные в ходе исследования и призванные способствовать реализации названных резервов совершенствования системы предварительного финансового контроля государственных программ, развитие его методологических основ, схематически представлены на рис. 3.1.

Так, на начальном этапе разработки государственных программ предложено использование методики предварительной оценки государственных программ города Москвы, основанной на лучшей практике методического обеспечения оценки государственных программ регионов Российской Федерации. Далее в целях более глубокого финансово-экономического анализа, прогнозирования потенциальных результатов реализации государственных программ, предложено использование методов финансово-экономического анализа, используемых в зарубежных странах. Выбор метода финансово-экономического анализа государственных программ предложено осуществлять на основании разработанного автором алгоритма и критериев.

Одним из определенных в ходе исследования направлений совершенствования предварительного финансового контроля государственных программ в городе Москве является методически выдержанное развитие системы публичных консультаций. Соответствующие предложения сформированы на основе проведенного анализа нормативно-методических документов, регламентирующих проведение публичных консультаций в зарубежных странах.

На представленной схеме интеграции методических элементов системы предварительного финансового контроля государственных программ в городе Москве (рис. 3.1) предусмотрена возможность неоднократного проведения публичных консультаций, в частности предложено их проведение на этапе разработки проекта государственной программы, а также на этапе финансово-экономического анализа. Первый из предложенных элементов публичных консультаций целесообразно проводить на концептуальном этапе разработки государственной программы с целью определения общих направлений решения задач государственной программы, формирования вариантов и сценариев ее реализации. В то время как второй из предложенных элементов публичных консультаций имеет своей целью выбор варианта решения задач государственной программы, формирование предложений по ее реализации с учетом данных финансово-экономического анализа. Реализация такого системного подхода позволит обеспечить проведение публичных консультаций на всех этапах разработки государственных программ города Москвы, начиная с наиболее раннего, а также использовать публичные консультации как источник данных для проведения финансово-экономического анализа государственных программ, что отражает действующие подходы к организации системы публичных консультаций, утвержденные нормативно-методическими документами зарубежных стран [50,58,59,84,135,137].

В обоих случаях при сохранении возможности адаптации элементов системы публичных консультаций (например, сроков и форм их проведения, выбора участников и т.д.) к ситуации разработки конкретной государственной программы города Москвы, необходимо обеспечить реализацию базовых принципов и основных параметров проведения публичных консультаций, о которых речь пойдет далее.

Рассмотрим последовательно представленные элементы, разработанные в целях совершенствования системы предварительного финансового контроля государственных программ в городе Москве.

Проведенный анализ нормативно-методического обеспечения и реализации предварительного финансового контроля программ регионов России позволил выявить подходы к проведению предварительной оценки государственных программ, использование которых представляется целесообразным в городе Москве в целях совершенствования системы предварительного финансового контроля. Так, на основании проведенного анализа региональных подходов к формированию методики предварительной оценки государственных программ, результаты которого представлены во второй главе диссертационного исследования, а также текущей практики разработки и реализации государственных программ в городе Москве в рамках настоящего исследования разработана методика предварительной оценки государственных программ города Москвы как элемент системы предварительного финансового контроля. В том числе в ходе исследования разработан перечень комплексных и частных критериев для оценки государственных программ в городе Москве, а также предложены значения весовых коэффициентов для каждого вида критериев.

В частности, в основу методики оценки государственных программ в городе Москве положен подход, реализованный в системе частных и комплексных критериев региональных методик, а именно: Методики города Калуга [111] и Методики РБ [109]. При этом основные направления предварительной оценки определены на основании выявленных ключевых элементов программ города Москвы, а также соответствующих им основных недостатков, показанных во второй главе диссертации.

Алгоритм разработанной методики предварительной оценки государственных программ в городе Москве схематически представлен на рис. 3.2. В частности, предложено производить оценку проекта государственной программы по семи комплексным критериям, отражающим такие характеристики государственной программы, как формулировка цели, задач и целевых индикаторов, параметры ее финансового обеспечения, формы и элементов содержания, сформированный в государственной программе комплекс мероприятий, а также параметры системы управления и контроля за ходом и результатами реализации государственной программы (табл.3.1.).