

ПРАВИТЕЛЬСТВО РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

РАСПОРЯЖЕНИЕ

от 30 декабря 2013 г. N 2593-р

1. Утвердить **Программу** повышения эффективности управления общественными (государственными и муниципальными) финансами на период до 2018 года.

...

3. Минфину России и другим федеральным органам исполнительной власти руководствоваться положениями **Программы**, указанной в **пункте 1** настоящего распоряжения, при реализации государственных программ Российской Федерации, а также при подготовке проектов федеральных законов и иных нормативных правовых актов.

4. Рекомендовать органам исполнительной власти субъектов Российской Федерации и органам местного самоуправления разработать региональные и муниципальные программы повышения эффективности управления государственными и муниципальными финансами с учетом положений **Программы**, указанной в **пункте 1** настоящего распоряжения.

Председатель Правительства
Российской Федерации
Д.МЕДВЕДЕВ

ПРОГРАММА

ПОВЫШЕНИЯ ЭФФЕКТИВНОСТИ УПРАВЛЕНИЯ ОБЩЕСТВЕННЫМИ (ГОСУДАРСТВЕННЫМИ И МУНИЦИПАЛЬНЫМИ) ФИНАНСАМИ НА ПЕРИОД ДО 2018 ГОДА

Программа повышения эффективности управления общественными (государственными и муниципальными) финансами на период до 2018 года (далее - Программа) разработана в соответствии с Бюджетным **посланием** Президента Российской Федерации о бюджетной политике в 2013 - 2015 годах и Бюджетным **посланием** Президента Российской Федерации о бюджетной политике в 2014 - 2016 годах, Основными **направлениями** деятельности Правительства Российской Федерации на период до 2018 года, утвержденными Правительством Российской Федерации 31 января 2013 г., решениями заседания Государственного совета Российской Федерации 4 октября 2013 г. по вопросу повышения эффективности бюджетных расходов и определяет основные направления деятельности федеральных органов исполнительной власти, органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления в указанной сфере.

....

II. Цель, задачи и условия реализации Программы

....

Необходимость разработки, цель и задачи Программы

Наряду с положительными результатами реализации **Программы** повышения эффективности бюджетных расходов в настоящее время в сфере управления общественными (государственными и муниципальными) финансами (далее также - общественные финансы) сохраняется ряд недостатков, ограничений и нерешенных проблем, в том числе:

...

отсутствие современной системы внутреннего финансового контроля и внутреннего финансового аудита;

...

III. Модернизация бюджетного процесса в условиях внедрения программно-целевых методов управления

...

Развитие системы государственного и муниципального финансового контроля

В условиях перехода к программному бюджету происходит трансформация задач органов внешнего государственного (муниципального) финансового контроля. При организации их деятельности акцент должен быть смещен с контроля над финансовыми потоками к контролю за результатами, которые приносит их использование.

Одним из основных инструментов в деятельности органов внешнего государственного (муниципального) контроля при этом должен стать аудит эффективности. Он предполагает не только анализ достижения запланированных результатов, но и разработку рекомендаций по устранению системных причин, которые препятствуют их достижению. Аудит эффективности призван дать оценку эффективности деятельности органов государственной власти и органов местного самоуправления с точки зрения результативности выполнения мероприятий государственных (муниципальных) программ, а также

достижения конечных целей и задач данных программ в социальной, экономической или иных сферах деятельности общества.

Важнейшей новацией Федерального закона N 252-ФЗ является определение сферы государственного (муниципального) финансового контроля, введение понятий "внешнего" и "внутреннего" государственного (муниципального) финансового контроля.

Кроме того, Федеральным законом N 44-ФЗ к контролю законности составления и исполнения бюджетов бюджетной системы Российской Федерации также отнесены полномочия органов внутреннего государственного (муниципального) финансового контроля по контролю в сфере закупок для государственных (муниципальных) нужд.

Необходимо внедрить риск-ориентированное планирование контрольной деятельности органов внешнего и внутреннего государственного (муниципального) финансового контроля. В ходе такого планирования определяется приоритетность предметов и объектов контроля, направления использования бюджетных средств, по которым наиболее вероятно наличие существенных финансовых нарушений, устанавливается координация планов контрольной деятельности органов внешнего и внутреннего государственного (муниципального) финансового контроля.

На этапе планирования проведения проверок и ревизий органы внутреннего государственного (муниципального) финансового контроля должны проводить комплексный анализ информации, связанной с недостатками и нарушениями в финансово-бюджетной сфере, который включает:

обследование систем внутреннего финансового контроля и аудита всех главных администраторов бюджетных средств;

анализ сведений о планировании и результатах контрольных мероприятий других уполномоченных органов (Счетная палата Российской Федерации, контрольно-счетные органы субъектов Российской Федерации, органы финансового контроля, являющиеся органами исполнительной власти, главные распорядители бюджетных средств, а также правоохранительные органы);

анализ представляемых органами Федерального казначейства (финансовыми органами) данных о закупках.

Переход к "программному бюджету" требует усиления контроля за разработкой и выполнением государственных (муниципальных) программ, поскольку такой контроль должен происходить не только на стадии обсуждения проекта федерального закона о федеральном бюджете, но и на всем их "жизненном цикле" - при разработке, поэтапной реализации, мониторинге, экспертизе, оценке результативности государственных (муниципальных) программ.

В процессе реализации государственных (муниципальных) программ органы внешнего государственного (муниципального) финансового контроля обладают широкими полномочиями по анализу формирования и выполнения государственных (муниципальных) программ на всем их "жизненном цикле". При их формировании органы внешнего государственного (муниципального) финансового контроля вправе проводить экспертизу проектов программ, а в ходе реализации программ они осуществляют аудит эффективности, в том числе направленный на определение результативности государственных (муниципальных) программ и обоснованности объемов бюджетных средств, использованных на выполнение программных мероприятий.

Наряду с установленными бюджетными полномочиями по контролю законодательные органы в процессе рассмотрения и утверждения бюджетов будут обладать полномочиями по проведению комплексного анализа государственных (муниципальных) программ с учетом представленных заключений Счетной палаты Российской Федерации, контрольно-счетных органов субъектов Российской Федерации по результатам экспертизы проектов государственных (муниципальных) программ, аудита эффективности, полной и достоверной отчетности о реализации государственных (муниципальных) программ.

В свою очередь, органы внутреннего государственного (муниципального) финансового контроля будут обладать полномочиями по контролю за полнотой и достоверностью отчетности о реализации государственных (муниципальных) программ с применением мер ответственности в случаях представления заведомо неполной или недостоверной отчетности.

В целом данные меры должны способствовать созданию полноценной работоспособной системы мониторинга государственных (муниципальных) программ.

Организация контроля за реализацией государственных (муниципальных) программ позволит в полной мере опереться на данные представленной отчетности при принятии управленческих решений, включающих решения о корректировке государственных (муниципальных) программ, оперативном принятии иных управленческих решений, а также позволит получить объективную оценку результатов реализации и эффективности государственных (муниципальных) программ.

Для реализации новых подходов к деятельности органов внутреннего государственного (муниципального) финансового контроля и органов Федерального казначейства (финансовых органов), основанных на принципах сбалансированности контрольной деятельности, в условиях расширения функционала данных органов необходимо:

выработать единую методику осуществления внутреннего государственного (муниципального) финансового контроля;

предусмотреть применение комплексных мер административной (уголовной) ответственности и мер принуждения за каждое нарушение в сфере закупок, влекущее нанесение финансового ущерба публично-правовому образованию;

предусмотреть возможность проведения мероприятий профилактического характера в сфере закупок

(например, проведение мониторинга закупок с вынесением предупреждений объектам контроля);
внедрить систему мониторинга и анализа качества контрольной деятельности органов внутреннего государственного (муниципального) финансового контроля на основе установленных количественных показателей эффективности;

обеспечить координацию осуществления главными администраторами бюджетных средств внутреннего финансового контроля и аудита;

обеспечить координацию внутреннего государственного (муниципального) финансового контроля в отношении закупок для региональных и муниципальных нужд;

перейти к "электронному санкционированию" - проверке в автоматическом режиме органами Федерального казначейства (финансовыми органами) документов, подтверждающих возникновение у заказчика - получателя средств федерального бюджета денежных обязательств по государственным контрактам (договорам) на оказание услуг (выполнение работ).

....

VI. Повышение операционной эффективности деятельности органов исполнительной власти и государственных (муниципальных) учреждений

Повышение результативности бюджетных расходов должно быть обеспечено также на операционном уровне, которым определяется эффективность инструментов, механизмов, процедур непосредственного принятия и реализации решений органами государственного и муниципального управления. Они включают меры, реализуемые как на уровне отраслевых (ведомственных) планов повышения эффективности бюджетных расходов, так и на уровне межведомственного взаимодействия - в рамках совершенствования системы бюджетных платежей. Указанные меры должны быть направлены на повышение подотчетности органов государственной власти и органов местного самоуправления, развитие системы мониторинга и оценки результатов их деятельности, а также создание механизмов стимулирования к повышению эффективности использования средств бюджетов бюджетной системы Российской Федерации.

Повышение качества финансового менеджмента в органах исполнительной власти и государственных (муниципальных) учреждениях

Реализация бюджетного процесса на основе программно-целевых методов управления предъявляет новые требования к инструментам финансового менеджмента как в федеральных органах исполнительной власти, так и на уровне государственных (муниципальных) учреждений.

Финансовый менеджмент органа государственной власти (органа местного самоуправления) должен стать процессом, встроенным в его деятельность, охватывающим все взаимосвязанные бюджетные процедуры (среднесрочное финансовое планирование и исполнение бюджета в увязке с процедурами закупок для государственных (муниципальных) нужд, учет и отчетность, финансовый аудит).

В ходе финансового менеджмента органа государственной власти (органа местного самоуправления) должны приниматься эффективные управленческие решения о распределении, обеспечении адресного, экономного и результативного использования бюджетных средств, направляемых на мероприятия, осуществляемые территориальными органами и структурными подразделениями, а также на оказание государственных (муниципальных) услуг, осуществляемых подведомственными государственными (муниципальными) учреждениями.

Повышение качества внутреннего финансового контроля и аудита предполагает проведение следующих мероприятий:

разработка и совершенствование нормативного и методического обеспечения внутреннего финансового контроля и аудита;

внедрение риск-ориентированного планирования внутреннего финансового аудита;

внедрение системы внешней и внутренней оценки качества внутреннего финансового контроля и аудита на основе установленных количественных показателей эффективности деятельности должностных лиц в сфере внутреннего финансового контроля и аудита;

подготовка и переподготовка указанных должностных лиц;

анализ и учет международных стандартов внутреннего финансового контроля и аудита, в частности, стандартов Международной организации высших органов финансового контроля (ИНТОСАИ) и Института внутренних аудиторов, а также передовой зарубежной практики.

Практика применения новых подходов по организации внутреннего финансового контроля и аудита в системе главного администратора бюджетных средств позволит к 2015 году перейти к формированию систем внутреннего контроля и аудита, охватывающих все аспекты деятельности как органов государственной власти (органов местного самоуправления), так и государственных (муниципальных) учреждений.

Первоочередными мероприятиями по развитию систем внутреннего контроля и аудита являются:

формирование нормативных правовых актов, обеспечивающих осуществление внутреннего контроля и аудита как в системе главного администратора бюджетных средств, так и в государственном (муниципальном) учреждении;

разработка и внедрение программ обучения и тренингов по внутреннему контролю и аудиту.

....