



УДК 336.148

© *Е. В. Галансков, С. Н. Солдаткин, 2009*

РЕГИОНАЛЬНЫЕ ЦЕЛЕВЫЕ ПРОГРАММЫ: ОСНОВНЫЕ ПРОБЛЕМЫ ГОСУДАРСТВЕННОГО ФИНАНСОВОГО КОНТРОЛЯ В СОВРЕМЕННЫХ УСЛОВИЯХ И ПУТИ СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ

Галансков Е. В. – заместитель начальника контрольно-ревизионного отдела контрольно-счетной палаты Еврейской автономной области, тел.: (42622) 2-43-68, моб. +7-924-641-82-50, e-mail: Galan@mail.kht.ru; *Солдаткин С. Н.* – канд. экон. наук, доц. декан факультета «Финансист», тел.: (4212) 76-54-47, e-mail: S_soldatkin@mail.ru (ХГАЭП)

Практика показывает, что целевые программы могут быть эффективно использованы для управления социальными и экономическими процессами в регионах. На территориальном уровне значение программно-целевого метода возрастает. Программы определяют комплекс взаимосвязанных мер, направленных на решение наиболее важных экономических, социальных и других задач. Определены основные проблемы государственного финансового контроля региональных целевых программ в условиях бюджетирования, ориентированного на результат, основные пути организации и развития государственного финансового контроля региональных целевых программ на современном этапе.

Practice shows that target-oriented programs can be effectively used to control social and economic processes in regions. At a territorial level the program-target method is in growing importance. The programs determine a complex of interconnected measures aimed at solving the most important economic, social and other problems. The main problems of state fiscal control of the regional target-oriented programs under conditions of result-oriented budgeting, the main ways of organization and development of state fiscal control of the regional target-oriented programs at present-day stage are determined.

Ключевые слова: программно-целевой метод, региональная целевая программа, государственный финансовый контроль, бюджетирование, ориентированное на результат.

Практика показывает, что целевые программы могут быть эффективно использованы для управления социальными и экономическими процессами в регионах. На территориальном уровне значение программно-целевого метода возрастает. Это обусловливается сложностью структуры управляющего воз-

действия в регионе, ограниченными возможностями решения крупных задач отдельными хозяйственными звеньями.

В Бюджетном послании Президента РФ Федеральному Собранию РФ от 09.03.2007 г. «О бюджетной политике в 2008–2010 гг.» отмечается необходимость расширять состав и улучшать качество предоставляемой законодательным органам, общественности, гражданам информации о достигнутых и планируемых целях бюджетной политики и результатах использования бюджетных ассигнований, в том числе *об эффективности реализации бюджетных программ*.

Следует отметить, что указанная информация формируется и предоставляется законодательным органам (и в конечном итоге общественности и гражданам), в том числе в процессе осуществления *внешнего государственного финансового контроля* законодательных (представительных) органов, осуществляемого создаваемыми ими в соответствии со ст. 265 БК РФ контрольными органами (Счетная палата РФ, контрольно-счетные (счетные) палаты субъектов РФ и т. п.).

Приведем основные проблемы государственного финансового контроля региональных целевых программ на современном этапе. По нашему мнению, таковыми являются следующие положения:

1. Слабый внутренний контроль со стороны государственного заказчика (заказчика-координатора) программы и отсутствие надлежащего ведомственного финансового контроля, актуальность которого в настоящее время существенно возросла по причине большей самостоятельности главных распорядителей и распорядителей бюджетных средств.

2. Характеризуя состояние разработки и реализации региональных программ на уровне субъектов Федерации, необходимо отметить принявшую повсеместный характер практику их создания.

Отсутствие определенного сдвига от последующего в сторону предварительного контроля не позволяет «отсеивать» на пути к утверждению и исполнению так называемые «программы», а фактически планы мероприятий администрации, а также исключить из программ неконтролируемые и необеспеченные ресурсами мероприятия.

3. Не проводится *количественная оценка эффективности* региональных целевых программ (там, где это возможно), в том числе отдельных мероприятий программы.

Основные принципы и методы оценки эффективности региональных целевых программ – вопрос, который необходимо рассмотреть с позиции оценки социально-экономической эффективности и бюджетной эффективности программы в целом, ожидаемых конечных результатов реализации программы и ее влияния на структурную перестройку экономики региона.

4. Слабое внедрение в практику государственного финансового контроля на уровне субъектов РФ *аудита эффективности региональных целевых программ*.

5. В широком смысле слова государственный финансовый контроль – это



контроль над формированием, использованием и воспроизводством национального достояния. В этой связи ГФК является *функцией государственного управления* производительными силами и производственными отношениями в обществе.

В процессе государственного управления осуществляется функция контроля, определяющего степень достижения целей и позволяющего переходить к новому циклу управления – корректировке имеющихся целей или постановке новых (планирование).

В настоящее время государственный финансовый контроль региональных целевых программ редко используется *как инструмент повышения эффективности региональных целевых программ*.

Однако программно-целевой метод планирования «активен», он позволяет не только наблюдать ситуацию, но и влиять на ее последствия, в том числе посредством проведения ГФК.

6. Отсутствие как общих стандартов квалификации финансовых нарушений, так и применительно к целевым программам, а также отсутствие соответствующих санкций.

7. Формальный характер региональных нормативных правовых актов, регламентирующих порядок формирования, реализации, проведения оценки эффективности реализации региональных целевых программ.

Крайне высокая непрозрачность региональных целевых программ с высокой долей нерасшифрованных «Прочих расходов», отсутствие методики обоснования затрат, отсутствие правил установления системы целевых индикаторов (показателей) затрудняет проведение эффективного контроля.

8. Как следствие, в том числе и вышеназванного момента – зачастую отсутствует система четких и адекватных показателей для измерения результатов реализации программ и целевые значения для каждого из таких показателей, что не позволяет результативно осуществлять предварительную оценку программ (включая альтернативные программы) на этапе согласования проекта бюджета, мониторинг степени достижения намеченных целей и запланированных результатов в ходе реализации программ, оценку эффективности реализации программ по их выполнению.

Зачастую в разделе оценки эффективности программы можно встретить фразы общего характера вроде «создать условия», «повысить», «улучшить» и т. д.

Часто в региональных целевых программах, хотя они и называются целевыми, *средства подменяют цель*, вследствие чего особенно проблемным является проведение аудита эффективности таких программ.

9. Недостаточно проработан такой важный вопрос регионального программирования, как оценка эффективности программ.

10. Ситуация с реагированием руководства проверяемых объектов, а также органов государственной власти в обязанности которых входит контроль за реализацией программы на представления контрольных органов, неудовлетворительная.



11. Интеллектуально-кадровая проблема заключается в подборе кадров, способных не только контролировать, но и анализировать и синтезировать результаты контроля.

12. Недостаточный уровень объективности и независимости органов внешнего государственного финансового контроля от тех органов исполнительной власти, которые распоряжаются государственными средствами.

Основные пути организации и развития ГФК региональных целевых программ нам представляются в следующем.

1. Введенная федеральным законом от 26.04.2007 № 63-ФЗ ст. 270.1 БК РФ «Внутренний финансовый аудит» наделяет органы исполнительной власти (органы местной администрации) правом создавать подразделения внутреннего финансового аудита (внутреннего контроля), осуществляющие разработку и контроль за соблюдением внутренних стандартов и процедур составления и исполнения бюджета, составления бюджетной отчетности и ведения бюджетного учета, а также подготовку и организацию осуществления мер, направленных на повышение результативности (эффективности и экономности) использования бюджетных средств.

По нашему мнению, осуществление внутреннего контроля и мер, направленных на повышение эффективности бюджетных расходов, в том числе органами исполнительной власти, являющимися заказчиками целевых программ, должно быть закреплено как обязанность указанных органов, за неисполнение которой устанавливалась бы определенная ответственность.

2. В Бюджетном послании Президента РФ Федеральному Собранию РФ 2009–2011 гг. отмечено, что в рамках бюджетного планирования следует обеспечить корреляцию долгосрочных программ и ведомственных целевых программ, обоснований бюджетных ассигнований. Если программа не позволяет достичь предусмотренных целей, то надо отказываться от её дальнейшей реализации со своевременным внесением соответствующих изменений в нормативные правовые акты.

Одним из инструментов, который помогает ответить на вопрос, насколько программа позволяет достичь предусмотренных целей, является ГФК. В ходе реализации материалов контрольных мероприятий необходимо обеспечивать корреляцию региональных целевых программ, корректировку имеющихся целей. Только тогда государственный финансовый контроль региональных целевых программ может рассматриваться как **инструмент повышения эффективности региональных целевых программ**.

3. На федеральном уровне должны быть приняты стандарты квалификации финансовых нарушений, классификатор нарушений и недостатков, в которых должны быть отражены и специфические особенности применительно к целевым программам.

4. По-нашему мнению, в **современных условиях** бюджетирования, ориентированного на результат, когда программно-целевой метод становится одним из основных методов планирования, а программы определяют комплекс взаимосвязанных мер, направленных на решение **наиболее важных**



экономических, социальных и других задач, необходимо на законодательном уровне установить ответственность за нарушения, связанные с разработкой, утверждением и реализацией целевых программ, в том числе за ненадлежащее управление и контроль со стороны заказчика программы, к которым также относится и неудовлетворительное реагирование на представления контрольных органов.

5. Требуют решения вопросы организации обучения сотрудников контрольно-счетных органов методикам проверок эффективности в рамках действующей системы подготовки и повышения квалификации кадров. Кроме того, представляется целесообразным привлекать для проведения контроля региональных целевых программ, в том числе аудита эффективности, специалистов широкого профиля: не только ревизоров, бухгалтеров, экономистов, но и независимых экспертов и консультантов различных областей знания.

6. Необходимо исключить участие высших должностных лиц субъектов РФ (губернаторов, президентов республик) в назначении руководителей контрольно-счетных органов.

Законом [1, ст. 18] статус высшего должностного лица региона установлен как руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта РФ. Таким образом, назначение руководителей контрольно-счетных органов напрямую зависит от главы исполнительной власти этих субъектов, т. е. в формировании органа внешнего государственного финансового контроля, подотчетного парламенту, непосредственное участие принимают не только законодательная власть, но и исполнительная, причем в настоящее время *оказывающая решающее влияние на разработку и исполнение региональных целевых программ.*

Также необходимо исключить участие в составе коллегий контрольно-счетных органов регионов представителей исполнительной ветви власти.

7. Контроль в отношении региональной целевой государственной программы должен включать различные аспекты и осуществляться с применением различных видов экспертно-аналитической и контрольно-ревизионной деятельности: аудит эффективности региональных целевых программ, комплексная оценка хода выполнения принятых региональных целевых программ, контроль за выполнением отдельной целевой программы, контроль за выполнением отдельных мероприятий региональных целевых программ, контрольные мероприятия в организациях, участвующих в реализации региональных целевых программ.

8. Применение различных методических приемов контроля, привлечение для анализа и проверки высококвалифицированных специалистов и экспертов значительно повышает качество ГФК региональных целевых программ, особенно в части проверки и оценки эффективности.

Законодательно утвержденные на уровне государства методы государственного финансового контроля до настоящего времени отсутствуют. Всем

понятно, что надо узаконить практически уже наработанный инструментарий методов государственного финансового контроля.

Методические подходы к оценке результативности региональных целевых программ должны строиться на методологии бюджетирования, ориентированного на результат. В регионах разрабатываются нормативно-правовые акты, регламентирующие порядок и методики оценки эффективности и результативности целевых программ (региональных и ведомственных).

Согласно требованиям федерального закона от 26.04.2007 № 63-ФЗ высший исполнительный орган государственной власти субъекта РФ до 1 декабря 2007 г. утверждает порядки, указанные в ст. 179 БК РФ, а именно, порядок проведения и критерии оценки эффективности долгосрочных целевых программ.

По нашему мнению, проблема оценки эффективности программ тесно связана с разработкой методики оценки эффективности и результативности оказания бюджетных услуг в целом. Объектами воздействия региональных целевых программ зачастую являются учреждения бюджетной сферы, эффективность оказания бюджетных услуг которых в ходе реализации программных мероприятий должна возрастать.

Методические трудности вызвало решение задач выражения результатов деятельности в количественно измеримых показателях, выделение среди них непосредственных и конечных социально значимых показателей и, главное, привязки сформулированных результатов к необходимым бюджетным расходам.

Эффективность в классическом понимании является соотношением результата к затратам.

Сложность оценки эффективности в бюджетном секторе (как эффективности бюджетных расходов, так и деятельности органов управления) состоит в том, что затраты и результаты, как правило, выражены в разных показателях. Таким образом, оценка эффективности бюджетных расходов возможна только при сопоставимости результата и затрат, что является неременным условием корректности расчета.

Некоторые авторы [2] формулируют два основных подхода приведения в сопоставимые величины результата и затрат в бюджетном секторе. Первый подход состоит в приведении результатов бюджетных расходов к денежному эквиваленту, второй – в приведении как результатов бюджетных расходов, так и бюджетных затрат к единому абстрактному эквиваленту – индексу. В рамках второго подхода рассматривается **метод оценки изменения потребностей**, который предполагает расчет эффективности бюджетных расходов, исходя из отношения изменения состояния удовлетворения потребностей жителей в бюджетной услуге к изменению бюджетных расходов на ее предоставление [2]:

$$\text{Эф} = ((U_t - U_{t-1}) / U_{t-1}) / ((P_t - P_{t-1}) / P_t),$$

где U_t – уровень удовлетворения потребностей жителей в i -й бюджетной услуге в текущем финансовом году; U_{t-1} – уровень удовлетворения потребностей



жителей в i -й бюджетной услуге в предшествующем финансовом году; P_i – бюджетные расходы на предоставление i -й бюджетной услуги в текущем финансовом году; P_{i-1} – бюджетные расходы на предоставление i -й бюджетной услуги в предшествующем финансовом году.

Соответственно эффективным будет признано такое расходование бюджетных средств, при котором степень удовлетворения общества возрастет в большей мере, чем увеличиваются бюджетные расходы. Определение результата – изменение степени удовлетворения потребностей – возможно посредством проведения социологических исследований (которые также могут использоваться при проведении аудита эффективности).

Оптимальным применением данного метода будет в условиях бюджетирования, ориентированного на результат, когда поставлена задача выбора приоритетов бюджетных расходов и распределения средств пропорционально значимости приоритетов.

9. Устанавливаемые высшим исполнительным органом государственной власти субъекта РФ согласно ст. 179 БК РФ порядок формирования и реализации, порядок проведения и критерии оценки эффективности реализации целевых программ должны включать *однозначные правила обоснования затрат (необходимых расходов), четкие, научно обоснованные методики установления системы целевых индикаторов (показателей)* для каждого вида региональных целевых программ.

Кроме того, необходимы методические разработки органов внешнего государственного контроля по проведению осуществляемой ими в соответствии с ч. 1 ст. 157 БК РФ экспертизы проектов целевых программ.

10. Необходимо обеспечить проведение органами внешнего государственного контроля на уровне субъекта экспертизы проектов региональных целевых программ в соответствии с п. 1 ст. 157 БК РФ.

При проведении экспертизы проектов региональных целевых программ необходимо, в том числе, оценить эффективность программы [3].

В общем случае показателем бюджетной эффективности программы является чистый дисконтированный доход (NPV) – накопленный дисконтированный эффект за период реализации программы, характеризующий превышение суммарных денежных поступлений над суммарными затратами и уменьшением объемов поступлений в бюджет, связанными с реализацией программы

$$NPV = \sum_{m=1}^T \Phi_m \cdot \alpha_m(E),$$

где T – продолжительность реализации программы (в годах); $\Phi_m = D_m - Z_m$, где D_m – объем денежных поступлений; Z_m – объемы платежей из бюджета, а также уменьшение объема поступлений в бюджет, связанных с реализацией программы, за m -й год ее реализации; $\alpha_m(E)$ – коэффициент дисконтирования.

Для признания программы эффективной с точки зрения вложения бюджетных средств необходимо, чтобы NPV программы был положительным.

Степень социально-экономической эффективности программы (в рублях эффекта на 1 рубль затрат) возможно определить как отношение суммарного показателя планируемых эффектов (ущербов) от воздействия программы на сферы жизнедеятельности к затратам на реализацию программы:

$$\mathcal{E} = \sum_{m=1}^T \left[\sum_{n=1}^N \mathcal{E}_n \right] m / \sum_{m=1}^T \mathcal{Z}_m,$$

где \mathcal{E} – общественная (социально-экономическая) эффективность программы за T лет по N показателям (например, $n = 1$ – эффект от экономии свободного времени населения; $n = 2$ – улучшение материального положения и т. д.); \mathcal{E}_n – прогнозные эффекты (ущербы) по каждому из показателей в течение T лет реализации программы; $m = 1 \dots T$ лет – период реализации программы; \mathcal{Z}_m – затраты на разработку и реализацию программы за m -й год.

При оценке общественной (социально-экономической) эффективности программы используется интегральная оценка, учитывающая ожидаемые при реализации программы положительные и отрицательные (ущерб) эффекты.

11. Согласно стандартам ИНТОСАИ аудит эффективности используется в качестве инструмента оценки эффективности, результативности и экономичности бюджетных программ, их влияния на социально-экономическое положение страны и отдельных регионов.

Библиографические ссылки

1. *Федеральный закон* от 06.10.1999 г. № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» // Гарант.
2. *Завьялов Д. Ю.* Оценка эффективности бюджетных расходов: сравнительный анализ // *Финансы*. 2008. № 10.
3. *Методические указания* по организации и проведению экспертизы проектов целевых программ города Москвы, утвержденные приказом Председателя Контрольно-счетной палаты г. Москвы от 15.01.2007 № 02/1-05.