УДК 336.132.11

Тадевосян А.С.[1]

РОЛЬ МУНИЦИПАЛЬНЫХ КОНТРОЛЬНО-СЧЕТНЫХ ОРГАНОВ В ЭКСПЕРТИЗЕ И МОНИТОРИНГЕ ПРОГРАММНОГО БЮДЖЕТА

Аннотация. В статье рассматривается одна из проблем функционирования местного самоуправления – формирование расходов муниципального бюджета по программному принципу. В статье особое внимание уделено анализу нарушений, содержащихся в муниципальных программах, выявленных муниципальными контрольно-счетными органами в процессе экспертизы и мониторинга.

Ключевые слова: программный бюджет, муниципальный контроль, муниципальная программа.

THE ROLE OF MUNICIPAL CONTROL-COUNT AUTHORITIES IN THE PROCESS OF EXPERT PROCEDURE AND MONITORING OF PROGRAM BUDGET

Abstract. The article discusses one of the problems of local government functioning – formation of municipal budget on program principal. Special attention is paid to the analysis of dismisses in municipal programs, driven upon by municipal control-count authorities in the process of expert procedure and monitoring.

Keywords: program budget, municipal budget, municipal program.

Говоря о программно-целевом методе формирования бюджета, есть понимание того, что ключевым словом здесь является слово «целевое». То есть формирование бюджета на очередной и плановый период должно исходить из необходимости достижения конкретных целей, заданных результатов, определенных показателей.

Слово «программный» обозначает лишь способ, посредством которого формализуются поставленные цели, соотносятся с мероприятиями по их достижению, определяются стоимостные составляющие.

Программное планирование как принцип, как инструмент результативного бюджетирования, Бюджетным кодексом декларировался всегда. Возможности трехлетнего планирования и передача полномочий с представительного уровня на исполнительный – придали новый импульс этому направлению.

Появившаяся методическая база позволила расширить представление о том, что с помощью программ решаются не только задачи развития, но и задачи результативности текущих расходов.

Однако, чуть ли не нормативное закрепление, обязательность формирования программного бюджета, передача на исполнительный уровень утверждения программ, на практике приводит к формализму, вымывающему смысл и содержание метода, отчасти из-за отсутствия публичного обсуждения программ даже депутатами.

Аудит эффективности муниципальных программ не возможен, если сама программа по структуре и содержанию не соответствует канонам программно-целевого метода.

Часто объединенная совокупность расходов имеет лишь внешнюю атрибутику программы, не являющейся по содержанию программой действий, гарантирующей результат.

Контрольно-счетные органы все чаще вынуждены констатировать, что программа таковой не является и подтвердить или опровергнуть актуальность, целевой, результативный характер не представляется возможным.

[1]*Тадевосян Артур Сенои*, магистрант 2 курса ГиМУ, ф-та экономики, управления и права, Северо-Кавказский институт – филиал РАНХиГС, г. Пятигорск, e-mail: art.tadewosyan@yandex.ru

Artur Tadevosyan, graduate of 2nd training course of State and municipal management, faculty of Economics, management and law, The North Caucasus institute – branch of RANEPA, Pyatigorsk.

Также необходимо признать, что по мере продвижения принципа результативного бюджета, качество программ падает.

Качественную программу отличает хороший аналитический материал, профессиональное описание проблемы; описание возможных методов решения (механизмов решения), вариантность решения, выбор варианта или технологии; для программ с расходами капитального характера – оценка расходов будущих периодов, что часто является определяющим для принятия решения [1].

Без этого администрация не может подтвердить или обосновать эффективность расходов, а контрольно-счетный орган – проконтролировать.

В идеале при наличии полноценной иерархической системы планирования развития муниципального образования, чтобы не загромождать и разгрузить программу, часть обосновывающих материалов можно фиксировать в документах стратегического планирования, часть в отраслевых концепциях и других документах.

В рамках реализации программно-целевого метода формирования бюджета важно определить роль и место контрольно-счетных органов.

Роль контрольно-счетных органов по профилактике и предупреждению нарушений при переходе на программный бюджет прослеживается последовательно на всех стадиях контроля: предварительного, текущего и последующего.

Статья 157 Бюджетного кодекса РФ и ранее предусматривала полномочия органов финансового контроля по проведению экспертизы долгосрочных целевых программ и правовых актов муниципального образования, касающихся вопросов исполнения бюджета. В рамках данной деятельности в соответствии с утвержденными методиками проводилась экспертиза долгосрочных целевых программ. Это закрепляет превентивную функцию контрольно-счетных органов, которая заключается в предупреждении потерь финансовых средств еще на стадии планирования.

Для реализации данного полномочия органами местного самоуправления, утверждающими программы, должны быть внесены соответствующие поправки в муниципальные правовые акты, регламентирующие порядок разработки муниципальных программ.

Основная проблема, выявляемая на стадии экспертизы проектов программ – это несбалансированность параметров программ по целям, срокам, источникам и объемам финансирования, а также их расхождение со стратегическими документами территории, в частности, с программой социально-экономического развития муниципального образования. Конечно, добиться внедрения бюджетной стратегии и определения потолков муниципальных программ в высокодотационных муниципальных образованиях сложно, но к этому надо стремиться. Иначе цели, заявленные в программах, при недостаточном финансировании будут недостижимы.

При экспертизе проектов муниципальных программ необходимо уделить внимание обоснованности сроков реализации той или иной программы, направленности целей программы целям программы социально-экономического развития.

Следующий этап, на который необходимо обратить внимание, связан с логическим завершением реализации Федерального закона № 83-ФЗ, связанного с совершенствованием правового положения муниципальных учреждений. То есть, все учреждения должны получать муниципальные задания, которые логично должны вписаться в структуру муниципальных программ и быть направленными на реализацию задач, поставленных в программе. При этом программы должны содержать мероприятия по предоставлению соответствующих услуг и быть увязанными с конкретными показателями исполнения программы.

Необходима увязка мероприятий и показателей реализации программы с мероприятиями и показателями ведомственных программ. Оценка эффективности деятельности органа местного самоуправления при отсутствии такой увязки будет затруднительна.

При экспертизе непосредственно мероприятий программы необходимо также оценить следующие параметры:

1. Соответствуют ли мероприятия программы полномочиям органов местного самоуправления предусмотренных Федеральным законом от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»;

2. Не дублируются ли мероприятия различных программ;

3. Соответствуют ли мероприятия программы ее целям и задачам;

4. Определен ли порядок контроля за исполнением программы. Определен ли куратор и ответственные за каждое из мероприятий.

5. Имеется ли экономическое обоснование стоимости мероприятий (финансовые показатели программ являются основой для формирования показателей бюджета).

6. Наличие критериев и показателей оценки эффективности реализации программы, измеряемых количественно и позволяющих оценить не только результаты расходования средств, но и степень достижения поставленных целей, значимость произведенных расходов для общества и конечную социальную эффективность программных мероприятий.

Как показывают проводимые экспертизы, крайне важной остается проблема ресурсного обеспечения крупномасштабных проектов, запланированных в программах муниципального уровня, которые будут реализовываться за счет средств бюджетов других уровней. В связи с этим актуальным остается создание целостной системы управления государственными и муниципальными программами, а также их аудита и контроля.

Текущий контроль за реализацией муниципальных программ осуществляется в рамках подготовки заключений на корректировки показателей программы.

Промежуточная оценка служит важным источником информации при решении вопроса о необходимости внесения изменений в действующие программы, возникающей в связи с изменениями приоритетов политики, изменениями внешних и внутренних факторов, воздействующих на реализацию программы, отклонениями фактических (промежуточных) результатов программы от ожидаемых результатов и т.п.

В рамках текущей деятельности органами внешнего финансового контроля могут быть подвергнуты проверке и отдельные реализуемые подпрограммы, и отдельные мероприятия программы с целью формирования выводов о возможных рисках достижения конечных показателей реализации программы и внесения предложений о своевременной корректировке параметров программы.

Переход к программному бюджету предполагает смещение акцента с финансового контроля на аудит эффективности, в полной мере реализовать который способен только организационно и функционально независимый орган внешнего финансового контроля. Аудит эффективности – это стадия последующего контроля. Это не элементарная оценка эффективности расходования бюджетных средств, а сложный комплекс мер, позволяющий оценить соответствие полученных результатов заявленным социально-экономическим целям, проследить взаимосвязь между решениями и действиями органов власти и результатами этих действий, определить узкие места и выработать конкретные рекомендации по их устранению.

Поэтому роль контрольных органов чрезвычайно важна и будет все более востребована в целях эффективного управления государственными и муниципальными финансами.

Проведение полномасштабного аудита эффективности для многих контрольно-счетных органов затруднительно исходя из ограниченности в финансовых и трудовых ресурсах. Отдельные элементы аудита эффективности в практику проведения контрольных мероприятий большинством контрольно-счетных органов внедряются [2].

Реализация программных мероприятий с соблюдением принципов эффективности и экономности в расходовании бюджетных средств невозможна без создания современной и качественной системы закупок для государственных и муниципальных нужд. Федеральный закон о контрактной системе призван создавать такую систему. Статьей 98 указанного закона закреплены новые полномочия контрольно-счетных органов по осуществлению мер, направленных на системную проверку, анализ, оценку информации о законности, целесообразности, обос-

нованности, своевременности, эффективности расходов на закупку товаров, работ и услуг по планируемым к заключению, заключенным и исполненным государственным контрактам, в том числе в рамках утвержденных муниципальных программ.

Аудит в сфере закупок неразрывно связан с аудитом эффективности реализации муниципальных программ и может быть реализован и как самостоятельное направление и как составная часть аудита эффективности программы.

В настоящий момент на уровне законодательства, в том числе, муниципального, не все вопросы, касающиеся муниципальных программ, до конца урегулированы.

Так, в соответствии со ст. 179 БК РФ, муниципальные программы подлежат приведению в соответствие с решением о бюджете не позднее двух месяцев со дня вступления его в силу. То есть первоначально утверждается бюджет, а потом под возможности финансирования приводятся муниципальные программы, а значит, корректируются цели и задачи.

Проект бюджета, поступающий на экспертизу в контрольно-счетные органы, уже должен основываться на муниципальных программах с целевыми показателями, отражающими основные параметры в части качества и объема выполняемых мероприятий и, соответственно, объемами финансирования.

В этом случае роль контролирующих органов в рамках экспертизы бюджета становится понятной.

На уровне многих муниципальных образований также существует такая проблема, как отсутствие обратной связи с разработчиками и исполнителями программ. В нормативно-правовых актах муниципалитета не закреплена обязанность по срокам предоставления на экспертизу муниципальных программ и ответного реагирования.

В настоящее время работа организована таким образом, что практически одновременно проект поступает на экспертизу и тут же администрацией города издается правовой акт по утверждению муниципальных программ. Еще одной особенностью является то, что на момент проведения экспертизы проекта бюджета, утвержденная представительным органом Стратегия и Программа социально-экономического развития муниципалитета, зачастую отсутствует.

Учитывая, что муниципальные программы как раз должны являться механизмом по реализации Программы социально-экономического развития, контрольно-счетный орган не может проводить качественную экспертизу муниципальных программ на предмет увязки показателей муниципальных программ с приоритетами социально-экономического развития муниципалитета в связи с отсутствием Стратегии и, соответственно, Программы.

Серьезной проблемой является и то, что переход к программно-целевому формату в бюджете подменен финансированием от достигнутого.

Например, в бюджете г. Перми по муниципальной программе «Организация дорожной деятельности города Перми» имеется показатель «Доля автомобильных дорог местного значения города Перми, не отвечающих нормативным требованиям, от общей площади автомобильных дорог местного значения города Перми, %».

В программе этот показатель год от года растет с 55% в 2012 году до 70% в 2016 году, т.е. программой планируется, что дороги год от года будут все хуже и хуже [3]. При этом очевидно, что целью деятельности администрации не может быть ухудшение улично-дорожной сети города.

Сравнительный анализ муниципальных программ на соответствие целевым показателям деятельности администрации муниципальных образований показал, что ряд целевых показателей, предусмотренных в оценке деятельности администрации, не нашел отражения в муниципальных программах.

Например, одним из показателей деятельности администрации является «Количество детей, находящихся в социально опасном положении, человек».

При этом ни одна из имеющихся действующих муниципальных программ такого целевого показателя результативности не содержит.

Другой проблемой экспертизы муниципальных программ является несоответствие отдельных натуральных показателей, использованных при планировании Проекта бюджета, показателям непосредственного результата муниципальной программы. Например, по муниципальной программе «Обеспечение доступности качественного образования в городе Перми», количество педагогических работников, имеющих право на получение социальных гарантий и льгот, использованное в Проекте бюджета – 415 чел., не соответствует показателю программы – 465 чел. [3].

Программы предусматривают мероприятия, расходные обязательства по которым не приняты и (или) в текстовой статье решения о бюджете не поименованы.

В программах планирование ассигнований производится не из потребности, а с учетом предельных объемов бюджетных ассигнований.

Это те основные моменты (проблемы), с которыми приходится сталкиваться контрольно-счетному органу в процессе контроля за реализацией программно-целевого метода формирования бюджета, и пути решения которых, на сегодняшний день остаются до конца неурегулированными.

Таким образом, наиболее распространенными нарушениями, содержащимися в муниципальных программах, являются:

1. нарушения порядка разработки, согласования, утверждения и реализации муниципальных программ;
2. нарушения бюджетного законодательства в части отсутствия источника финансирования новых или уже имеющихся обязательств;
3. отсутствие критериев оценки эффективности реализации программы или их полное несоответствие содержанию программы, как результат – невозможность оценки программы в целом;
4. отсутствие финансово-экономического обоснования стоимости муниципальных программ или отдельных мероприятий;
5. включение в муниципальные программы мероприятий по нулевой стоимости, при этом выполнение таких мероприятий без финансирования невозможно;
6. несоответствие объема ассигнований программы с утвержденными ассигнованиями в местном бюджете;
7. несоответствие или отсутствие целевых индикаторов выполнения мероприятий программы;
8. отсутствие или занижение объема финансового обеспечения программ по внебюджетным источникам, таким, как средства муниципальных автономных и бюджетных учреждений.

Таким образом, анализируя все стадии бюджетного процесса при внедрении программного бюджета, мы видим, что роль контрольно-счетных органов, как на стадии формирования программного бюджета, так и на стадии его исполнения значительна и важна, в том числе и для принятия эффективных управленческих решений органами местного самоуправления.

БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК

1. Дьяченко И.А. Задачи органов внешнего муниципального финансового контроля по предотвращению и профилактике неэффективного использования муниципальных финансов и нарушений бюджетного законодательства // Работа (задачи) органов внешнего муниципального финансового контроля по предупреждению и профилактике использования муниципальных ресурсов, и предотвращению нарушений бюджетного законодательства. – Материалы и доклады участников XIII конференции Союза муниципальных контрольно-счётных органов России. – 29 мая 2014 года. – 195 с.
2. Балашков С.В. Роль контрольно-счетных органов по профилактике и предупреждению нарушений при переходе на программно-целевой бюджет // Работа (задачи) органов внешнего муниципального финансового контроля по предупреждению и профилактике использова-

ния муниципальных ресурсов, и предотвращению нарушений бюджетного законодательства. – Материалы и доклады участников XIII конференции Союза муниципальных контрольно-счётных органов России. – 29 мая 2014 года. – 195 с.

3. Шишкина А.Ф. Экспертиза и мониторинг программной составляющей бюджета на примере опыта работы Контрольно-счетной палаты города Перми // Работа (задачи) органов внешнего муниципального финансового контроля по предупреждению и профилактике использования муниципальных ресурсов, и предотвращению нарушений бюджетного законодательства. – Материалы и доклады участников XIII конференции Союза муниципальных контрольно-счётных органов России. – 29 мая 2014 года. – 195 с.