УДК 336.132.11

Ступникова О.Е.[1]

СОВЕРШЕНСТВОВАНИЕ СИСТЕМЫ ВНЕШНЕГО ФИНАНСОВОГО КОНТРОЛЯ КАК УСЛОВИЕ ВНЕДРЕНИЯ ПРОГРАММНО-ЦЕЛЕВОГО ПЛАНИРОВАНИЯ НА МУНИЦИПАЛЬНОМ УРОВНЕ

Аннотация. В статье рассматривается одна из проблем функционирования местного самоуправления – переход на формирование муниципального бюджета по программному принципу. В статье особое внимание уделено замечаниям, относящимся к большинству принимаемых программ, и типичным недостаткам при формировании и реализации программ, выявленных на основе обобщения практики муниципальных контрольно-счетных органов по проведению экспертизы и мониторинга муниципальных программ.

Ключевые слова: программно-целевое планирование, внешний финансовый контроль, муниципальные образования, программный бюджет.

Stupnikova O.

IMPROVEMENT OF THE EXTERNAL FINANCIAL CONTROL SYSTEM AS THE CONDITION OF IMPLEMENTATION OF THE SOFTWARE-TARGET PLANNING AT THE MUNICIPAL LEVEL

Abstract. The paper deals with one of the problem of the functioning of local self-government, i.e. the transition to the formation of the municipal budget according to the program principle. The study focuses on observations related to the majority of accepted programs and typical shortcomings in the formation and implementation of programs identified on the basis of the generalization of the practice of municipal control and accounting bodies for the examination and monitoring of municipal programs.

Keywords: program-target planning, external financial control, municipalities, program budget.

Программно-целевое управление является одним из наиболее распространенных и динамично развивающихся методов управления бюджетными расходами в мире. Механизмы и элементы программно-целевого управления подвергались частым изменениям, эволюционировали вместе с совершенствованием отдельных бюджетных процедур, что позволило накопить довольно солидный опыт применения программно-целевого управления бюджетными расходами.

Попытки облечь все расходы в программную оболочку, привязав их к результатам, в России с начала 2000-х гг. предпринимались неоднократно. На практике это лишь частично удалось сделать с инвестиционными расходами – через федеральные целевые программы. Использование остальных плановых документов (ведомственных целевых программ, проектов по реализации Основных направлений деятельности Правительства РФ и др.) вообще не нашли свое место в бюджетном процессе.

Поэтому внедрение программно-целевого планирования является одним из важнейших направлений повышения эффективности бюджетных расходов.

Это предполагает увязку бюджетных расходов, регулятивных инструментов, в том числе

[1] *Ступникова Оксана Емельяновна,* кандидат экономических наук, доцент, декан факультета экономики, управления и права, Северо-Кавказский институт-филиал РАНХиГС, г. Пятигорск, e-mail: oks-ev@yandex.ru, т. (8793) 97-38-54

Oksana Stupnikova, Ph.D. in Economics, Associate Professor, Dean of the Faculty of Economics, Management and Law, North Caucasus Institute, branch of RANEPA, Pyatigorsk, e-mail: oks-ev@yandex.ru, tel.: (8793-97-38-54)

в сфере налоговых льгот, использования имущества, контрольных функций с достижением конкретных целей и результатов государственной политики. Соответствующие поправки в Бюджетный кодекс Российской Федерации приняты в 2013 году. В соответствии с вступившими в силу изменениями в Бюджетный кодекс, утвержденными Федеральным законом Российской Федерации от 07.05.2013 г. №104-ФЗ «О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием бюджетного процесса», муниципальные образования создают правовую базу для перехода к формированию бюджета на основе программно-целевого принципа:

– вносят изменения в Положение о бюджете и бюджетном процессе;

– разрабатывают и утверждают Порядок принятия решений о разработке муниципальных программ, их формирования и реализации, который определяет правила принятия решений о разработке муниципальных программ, разработки и утверждения, реализации, а также контроля за ходом реализации муниципальных программ. Данный документ содержит требования и методические рекомендации по взаимосвязи целей, задач, показателей социально-экономического развития муниципалитета и бюджетных ограничений, по корректировке состава и структуры программ, определяет уровни ответственности за контроль, отчетность и оценку эффективности реализации программы.

Одним из основных принципов бюджетной и налоговой политики современного муниципального образования является формирование среднесрочного бюджета в программном формате, что включает в себя:

– планирование ресурса в соответствии с целями, задачами и показателями результативности деятельности функционально-целевых блоков;

– применение программно-целевого метода планирования, повышающего ответственность и заинтересованность ответственных исполнителей муниципальных программ за достижение наилучших результатов в условиях ограниченности финансовых ресурсов.

Программно-целевой метод формирования бюджета основан на решении трех взаимосвязанных задач в части управления финансами [1]:

– система управления по целям;

– система управления производительностью и результативностью;

– система контроля эффективности выполнения стратегических целей или система сбалансированности показателей.

Программное бюджетирование взаимоувязывает цели на нижних уровнях с целями верхнего уровня и стратегическими целями. Система контрольных показателей программ реализует идею ответственного управления – «кто и за что отвечает».

Важным условием перехода к программно-целевому принципу формирования бюджета является совершенствование и развитие системы внешнего финансового контроля. В соответствии с Федеральным законом от 07.02.2011 г. № 6-ФЗ «Об общих принципах организации и деятельности контрольно-счетных органов субъектов Российской Федерации и муниципальных образований» к основным полномочиям контрольно-счетного органа муниципального образования относится финансово-экономическая экспертиза проектов муниципальных правовых актов (включая обоснованность финансово-экономических обоснований) в части, касающейся расходных обязательств муниципального образования, а также муниципальных программ.

Учитывая изменения бюджетного законодательства в настоящее время проблемы использования инструментов стратегического бюджетного планирования, эффективности бюджетных расходов, результативности расходования средств налогоплательщиков, их влияния на решение экономических и социальных проблем страны выходят на первый план.

Президентом Российской Федерации В.В. Путиным на заседании Государственного совета был озвучен ряд проблем повышения эффективности бюджетных расходов, достижения конкретного результата, особо выделены проблемы перехода на программно-целевое бюджетирование.

Председателем Счетной палаты Российской

Федерации Т.А. Голиковой в статье «Независимой газеты» обращено внимание на задачу анализа проектов нормативно-правовых актов и законопроектов, нацеленных на недопущение реализации неправильных управленческих решений, влекущих за собой неэффективное расходование бюджетных средств.

Анализ проектов муниципальных, ведомственных программ, проектов нормативно-правовых актов показал, что большинство программ характеризуется недостаточной обоснованностью ресурсной потребности, выбора объектов и мероприятий, пересечением с другими программами и с текущей деятельностью, что не позволяет в полной мере использовать возможности программно-целевого метода как при формировании и исполнении бюджета, так и при осуществлении финансового контроля.

В основе финансового контроля при использовании методов бюджетирования, ориентированных на результат, лежит принципиально новый тип контроля – аудит эффективности. В соответствии с этим меняются задачи органов муниципального финансового контроля. При организации работы контрольно-счетного органа акцент должен быть смещен с контроля над финансовыми потоками на контроль за результатами.

Учитывая это, для значительной части муниципальных контрольно-счетных органов приоритетным направлением деятельности является реализация потенциала программно-целевого принципа бюджетирования в полном объеме.

В то же время законодательство муниципальных образований не в полной мере обеспечивает развитие установленных федеральным законом общих принципов организации деятельности муниципальных контрольно-счетных органов в части проведения финансово-экономической экспертизы проектов нормативных правовых актов и оценки обоснованности их финансово-экономических обоснований.

Во исполнение норм федерального законодательства в региональное и муниципальное законодательство вносятся изменения, позволяющие регламентировать исполнение полномочий по проведению экспертизы муниципальных программ [2].

Вместе с тем реализация потенциала программно-целевого принципа бюджетирования в этих условиях требует обмена опытом, умелого использования практических наработок, созданных муниципальными контрольно-счетными органами в предыдущие годы. Очевидна необходимость дальнейшего совершенствования научно-методического, методологического, информационно-технологического обеспечения проведения экспертизы муниципальных программ, оценки результативности исполнения расходов, аудита эффективности.

Переход к стратегическому планированию, программному бюджету (в связи с этими исполнение полномочий по экспертизе муниципальных программ) требует комплексного подхода к формированию типовой методологической базы. Необходима выработка единых подходов к проведению экспертизы и мониторинга муниципальных программ.

Экспертиза муниципальных программ требует системной оценки результативности, ресурсообеспеченности, продуктивности, реализуемости, экономичности и других показателей. Методическое обеспечение в данной сфере положительно отразится на эффективности работы контрольно-счетных органов при проведении экспертно-аналитических и контрольных мероприятий.

На сегодняшний день разработан и утвержден решением Президиума Союза МКСО от 19.05.2013 г. типовой Стандарт внешнего муниципального финансового контроля «Финансово-экономическая экспертиза проектов муниципальных программ», содержащий требования к проведению экспертизы проекта муниципальной программы и требования к оформлению результатов экспертизы [3].

Из муниципальных контрольно-счетных органов, являющихся членами Союза МКСО, стандартами, методиками, регламентами для проведения экспертизы обеспечено минимальное число муниципальных контрольно-счетных органов. Только 24% из общего количества участников Союза МКСО имеют утвержденные стандарты финансово-экономической экспертизы муниципальных целевых программ. И только в 10 контрольно-счетных органах имеются методические рекомендации

по проведению экспертизы и аудита эффективности муниципальных программ.

В большинстве нормативно-правовых актов не раскрыты требования к содержанию, структуре финансово-экономического обоснования, порядку его представления на экспертизу, перечню документов, представляемых на экспертизу. Таким образом, отсутствует четкое регулирование деятельности органов внешнего финансового контроля по проведению финансово-экономической экспертизы проектов нормативно-правовых актов, сам предмет поведения такой экспертизы не определен с достаточной степенью точности.

На сегодняшний день отсутствуют также и меры ответственности за непредставление документов и материалов на экспертизу, предоставление их не в полном объеме и не в надлежащий срок.

Обобщение практики муниципальных контрольно-счетных органов по проведению экспертизы и мониторинга муниципальных программ, позволило выработать замечания, относящиеся к большинству программ, и установить типичные недостатки при формировании и реализации программ. К ним относятся такие как:

– нарушение нормы закона, определяющей срок утверждения программ при их принятии;

– нарушение установленных сроков и отступление от утвержденного порядка внесения изменений в целевые программы;

– отсутствие обоснований финансового обеспечения заявленных параметров финансирования; объемы финансирования мероприятий программ привязаны к возможностям бюджета, а не потребностям для достижения поставленной цели;

– нечеткость, абстрактность формулировок целей и задач, индикаторов и ожидаемых результатов программ;

– недостаточно обоснованный выбор показателей (индикаторов) и ожидаемых результатов программ. Система показателей для измерения результатов реализации программ и их целевые значения не обеспечивают возможности объективной оценки выполнения программ, что не позволяет оценить эффективность реализации поставленных целей и задач;

– несогласованность индикаторов программ и основных стратегических документов, отсутствие взаимосвязи с соответствующими приоритетами государственной политики, полномочиями и сферами ответственности органов исполнительной власти;

– невозможность осуществить контроль за реализацией мероприятий программ и оценить степень достижения поставленных целей, так как отсутствуют измеримые показатели;

– несовершенство методики оценки эффективности муниципальных программ. Например, не предусматривается увязка значений индикаторов программ с различными источниками финансирования, что не позволяет оценить зависимость значений индикаторов от доли финансирования из каждого источника;

– не установлена система управления реализацией программ с четким разграничением полномочий и ответственности различных единиц управления. Ответственность за реализацию программ зачастую размыта между несколькими участниками. Необходимо также отметить отсутствие на муниципальном уровне документов, регламентирующих порядок представления муниципальных программ для проведения финансово-экономической экспертизы;

– изменение программ производится под фактическое бюджетное финансирование для нивелирования фактов не освоения и несвоевременного освоения бюджетных средств;

– отсутствие обратной связи с разработчиками и исполнителями программ, так как до настоящего времени в нормативных актах не закреплена обязательность предоставления на экспертизу муниципальных программ и ответного реагирования на заключения контрольно-счетного органа по проведенной экспертизе.

Для выполнения полномочий по экспертизе муниципальных программ в полном объеме необходимо:

– инициировать принятие соответствующих норм на муниципальном уровне. Это позволит решить проблему непредставления программ и их финансово-экономических обоснований на экспертизу;

– установить обязанность разработчиков

проектов нормативных правовых актов, касающихся расходных обязательств, муниципальных заданий бюджетным и автономным учреждениям, предоставлять такие документы на экспертизу в контрольно-счетные органы;

– определить перечень документов, представляемых в контрольно-счетный орган для проведения финансово-экономической экспертизы, включая:

– сведения об источнике финансирования расходов по реализации проекта НПА;

– расчетные данные об изменении размеров доходов (или) расходов бюджета в случае принятия проекта НПА;

– расчет (включая методику расчета) обоснования объема финансирования, предусматриваемого проектом НПА, с приложением документального обоснования;

– сведения об объемах финансирования объектов капитального строительства в случае, если проект НПА предусматривает изменение объемов финансирования капитального строительства за счет средств бюджета;

– оценку эффективности использования средств бюджета, направляемых на капитальные вложения;

– оценку бюджетной эффективности (в отношении инвестиционных проектов, являющихся коммерческими и реализуемых частично или полностью за счет средств бюджета);

– информацию о связанных с принятием проекта НПА изменениях в объемах финансирования действующих расходных обязательств или о принятии новых расходных обязательств.

Принятие соответствующих норм на муниципальном уровне позволит закрепить обязанность участников бюджетного процесса предоставлять проекты нормативно-правовых актов в контрольно-счетный орган для проведения экспертизы, что позволит достигнуть поставленной цели – установление правомерности и обоснованности показателей, содержащихся в этих законопроектах, а также снизит уровень сложности организации экспертно-аналитических и контрольных мероприятий по проведению экспертизы и мониторинга муниципальных программ, обеспечит их надлежащее качество и надежность.

Для полноценного исполнения возложенных на контрольно-счетные органы полномочий, в том числе и озвученных задач, требуется определенное количество профессионально подготовленных сотрудников.

На сегодняшний день при формировании численности контрольно-счетного органа не учитываются возросшие требования к контрольно-счетным органам, связанные с увеличением объема их полномочий.

Также при внесении изменений в законодательство на местном уровне отмечается попытка установить крайне сжатые сроки, отведенные на подготовку заключения (не более 3-5 календарных дней), в результате чего отсутствует возможность проведения полноценной экспертизы программ и вносимых в них изменений.

Анализ проектов муниципальных, ведомственных программ, проектов нормативно-правовых актов показал, что большинство программ характеризуется недостаточной обоснованностью ресурсной потребности, выбора объектов и мероприятий, пересечением с другими программами и с текущей деятельностью, что не позволяет в полной мере использовать возможности программно-целевого метода как при формировании и исполнении бюджета, так и при осуществлении финансового контроля.

Обобщение практики муниципальных контрольно-счетных органов по проведению экспертизы и мониторинга муниципальных программ, позволило выработать замечания, относящиеся к большинству программ, и установить типичные недостатки при формировании и реализации программ. К ним относятся такие как:

– нарушение нормы закона, определяющей срок утверждения программ при их принятии; установленных сроков и отступление от утвержденного порядка внесения изменений в целевые программы; нечеткость, абстрактность формулировок целей и задач, индикаторов и ожидаемых результатов программ; недостаточно обоснованный выбор показателей (индикаторов) и ожидаемых результатов программ; несогласованность индикаторов программ и основных стратегических документов; несовершенство методики оценки

эффективности муниципальных программ; не установлена система управления реализацией программ с четким разграничением полномочий и ответственности различных единиц управления; отсутствие обратной связи с разработчиками и исполнителями программ.

Для выполнения полномочий по экспертизе муниципальных программ в полном объеме необходимо:

– инициировать принятие соответствующих норм на муниципальном уровне;

– установить обязанность разработчиков проектов нормативных правовых актов предоставлять такие документы на экспертизу в контрольно-счетные органы;

– определить перечень документов, представляемых в контрольно-счетный орган для проведения финансово-экономической экспертизы.

Программно-целевой метод бюджетного планирования – это эффективное направление организации бюджетных отношений, укрепляющее бюджетную систему. Но этот метод эффективен только в условиях комплексного подхода. При этом именно внешний контроль формирования, результативности исполнения программных расходов позволит дать объективную картину реализации задачи, поставленной Президентом страны, по переходу на программный бюджет.

БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК

1. Истомина Н.А. Бюджетирование, ориентированное на результат: специфика и проблемы реализации на различных стадиях бюджетного процесса // Финансовая аналитика: проблемы и решения. 2014. № 28.
2. Минаева Е.А. Особенности государственного финансового контроля как элемента программно-целевого управления расходами бюджета // Финансы и кредит. 2014. № 3.
3. Чулков А.С. Государственный и муниципальный контроль в условиях перехода к программно-целевому бюджетированию // Финансы и кредит. 2015. № 17.