

4.3. ОСОБЕННОСТИ АУДИТА ЭФФЕКТИВНОСТИ ИСПОЛЬЗОВАНИЯ ГОСУДАРСТВЕННЫХ СРЕДСТВ В УСЛОВИЯХ ПРОГРАММНОГО БЮДЖЕТА

Макарова С.Н., к.э.н., доцент кафедры «Финансы»

Сибирский федеральный университет

В статье исследуются проблемы проведения аудита эффективности целевых бюджетных программ на стадии предварительного финансового контроля процесса планирования бюджетных ассигнований в условиях программного бюджета. Критически анализируется методическое обеспечение порядка формирования бюджетных программ и качество информации, представленной в программном бюджете в виде целей, задач и результатов (на примере краевого бюджета Красноярского края). Делаются выводы о необходимости развития аудита эффективности использования государственных средств, в части выявления адекватности индикаторов, отражающих результаты решения задач, степень достижения целей социально-экономического развития, поставленных в целевых бюджетных программах.

Повышение качества и доступности государственных и муниципальных услуг является одним из основных направлений повышения эффективности расходования бюджетных средств. Для решения поставленной задачи в бюджетной сфере проводится реформа, предполагающая переход от модели управления затратами к модели управления результатами. Данный процесс связан с созданием новых механизмов государственного финансового контроля, позволяющих определять степень достижения запланированных социально-экономических целей и решения задач. Такие механизмы содержит аудит эффективности использо-

вания государственных средств, широко применяемый в публичном финансовом контроле зарубежных стран.

Формирование программного бюджета позволяет увязать по целям, задачам, ресурсам и срокам реализации комплекс мероприятий, обеспечивающих эффективное решение проблем в области социального, экономического, экологического и культурного развития территории. Следовательно, повышается роль и значение прогнозов, программ, планов в бюджетном процессе публично-правового образования. Направления развития, представленные в прогнозе социально-экономического развития, конкретизируются в основных направлениях бюджетной и налоговой политики, в целевых бюджетных программах и финансируются в соответствии с законом (решением) о бюджете на очередной финансовый год и плановый период (рис. 1).

При проведении аудита эффективности устанавливается, насколько экономично, продуктивно и результативно использованы государственные средства объектами проверки на достижение запланированных в указанных прогнозах и программах целей, решение поставленных задач, выполнение возложенных функций [2]. Следовательно, возникает проблема надежности и независимости информации, представленной в программном бюджете в виде целей, задач и результатов. Достоверность результатов аудиторской проверки эффективности использования государственных средств будет зависеть, насколько адекватно выбраны индикаторы, отражающие результаты решения задач, степень достижения целей социально-экономического развития, поставленных в целевой бюджетной программе. В табл. 1 представлена взаимосвязь форм, типов и способов финансового контроля на различных стадиях формирования и реализации целевых программ.

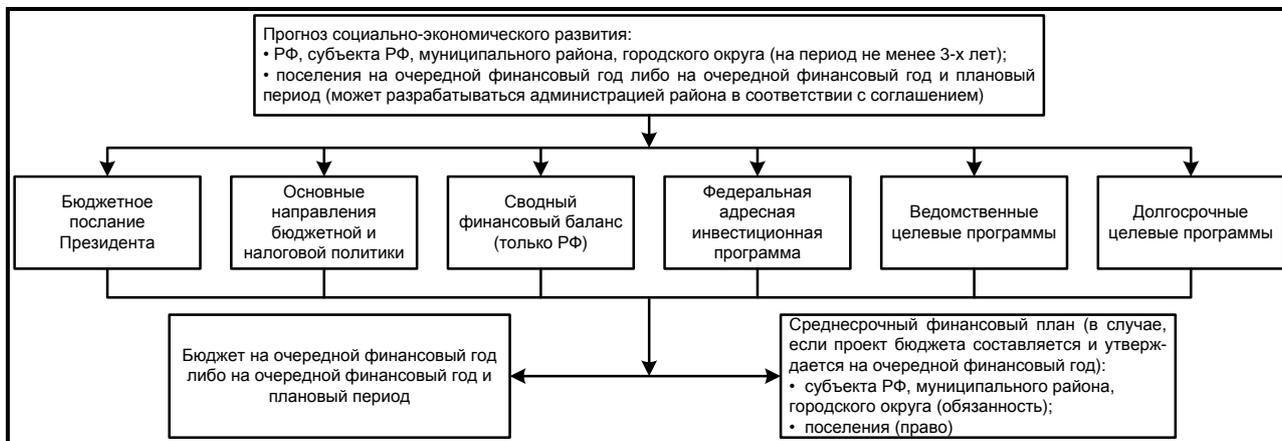


Рис. 1. Система бюджетных прогнозов, программ, планов

Таблица 1

ВЗАИМОСВЯЗЬ ФОРМ, ТИПОВ И СПОСОБОВ ФИНАНСОВОГО КОНТРОЛЯ В ПРОЦЕССЕ ФОРМИРОВАНИЯ И РЕАЛИЗАЦИИ ЦЕЛЕВЫХ ПРОГРАММ

Стадии процесса формирования и реализации целевых программ	Формы финансового контроля	Тип финансового контроля	Способы финансового контроля
Формирование программы	Предварительный финансовый контроль	Аудит эффективности использования бюджетных средств, стратегический аудит	Анализ, обследование, экспертиза
Реализация программы	Текущий финансовый контроль	Финансовый аудит	Ревизия, проверка
Отчет о реализации программы	Последующий финансовый контроль	Финансовый аудит, аудит эффективности использования бюджетных средств	Проверка, экспертиза

Согласимся с мнением А. Сергомасовой, которая в качестве одного из ключевых вопросов аудита эффективности ставит вопрос не только о том, правильно ли осуществляются действия (т.е. в соответствии с нормативно-правовым актом), но и вопрос о том, правильные ли действия осуществляются. На самом деле, этот вопрос может также подразумевать, что выбранная мера для достижения определенной цели подвергается риску оспаривания. Аудитор может, например, найти выбранную меру неэффективной и не соответствующей целям. С другой стороны, в тот момент, когда аудиторы начинают подвергать сомнению реальность обязательств перед обществом вообще, им следует проявлять осторожность, чтобы не выйти за рамки своих полномочий и не перейти границу, за которой начинается политика [10].

Целью исследования является разработка предложений по развитию методических основ аудита эффективности целевых бюджетных программ на стадии предварительного финансового контроля процесса планирования бюджетных ассигнований в условиях программного бюджета. Объектом исследования послужили отдельные целевые программы краевого бюджета Красноярского края на период 2008-2011 гг. [3-6].

Практическим инструментом реализации программно-целевого принципа формирования бюджетов являются ведомственные и долгосрочные целевые программы.

В Красноярском крае переход к программно-целевым методам планирования и исполнения бюджета осуществляется с 2006 г. В рамках «Программы реформирования региональных финансов Красноярского края на 2006-2007 гг.», утвержденной постановлением Совета администрации Красноярского края от 28 октября 2005 г. №285-п, был принят порядок разработки, утверждения и реализации ведомственных целевых программ, утверждены требуемые количественные показатели для оценки результатов осуществления функций и задач ведомств. Первые ведомственные целевые программы были приняты на период 2007-2009 гг. Краевые целевые программы, формируемые в составе краевого бюджета Красноярского края до 2009 г., были преобразованы в долгосрочные программы. Ведомственные целевые программы охватывают большую часть сфер деятельности органов исполнительной власти Красноярского края и, соответственно, большую часть бюджетных ассигнований (табл. 2).

- В 2008 г. их доля в расходах краевого бюджета составила 68,9%;
- в 2009 г. – 60,7%;
- в 2010 г. – 74,4%;
- в 2011 г. – 72,7% (рис. 2).

Таблица 2

ДИНАМИКА РАСХОДОВ КРАЕВОГО БЮДЖЕТА КРАСНОЯРСКОГО КРАЯ

Млрд. руб.

Показатель	2008 г. (исполнение)	2009 г. (исполнение)	2010 г. (исполнение)	2011 г. (план)
Расходы, всего	117,3	136,3	129,2	158,8
Расходы на реализацию ведомственных целевых программ	80,8	82,8	96,1	115,4

Главный распорядитель бюджетных средств краевого бюджета Красноярского края формирует лишь одну ведомственную программу развития соответствующей сферы, в результате в среднем только 34-38% главных распорядителей имеют программные расходы (табл. 3). Не входят в ведомственные программы расходы, осуществляемые вне системы органов исполнительной власти. Например, расходы Законодательного собрания Красноярского края, избирательной комиссии Красноярского края, Счетной палаты Красноярского края, уполномоченного по правам человека в Красноярском крае и др.

Количество долгосрочных целевых программ примерно в два раза больше, чем ведомственных, однако объем расходов на их реализацию в несколько раз меньше (табл. 4). Кроме того, в перечне долгосрочных целевых программ на период 2008-2010 гг. присутствуют еще и краевые целевые программы, принятые в 2008 г. (11 программ), действие которых закончилось в 2010 г.

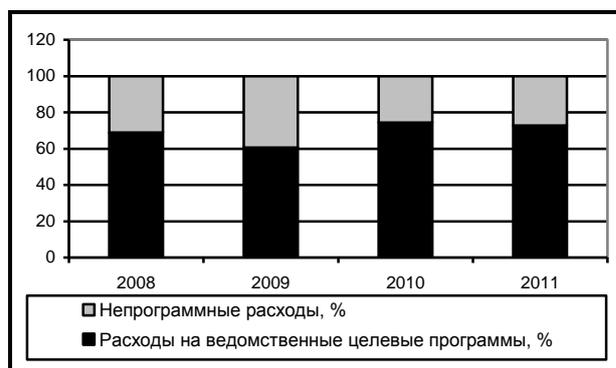


Рис. 2. Структура расходов краевого бюджета Красноярского края

Таблица 3

ХАРАКТЕРИСТИКА ВЕДОМСТВЕННЫХ ЦЕЛЕВЫХ ПРОГРАММ КРАЕВОГО БЮДЖЕТА КРАСНОЯРСКОГО КРАЯ

Показатель	Годы			
	2008	2009	2010	2011
Количество ведомственных целевых программ	18	17	16	17
Количество главных распорядителей бюджетных средств в ведомственной структуре расходов бюджета	52	46	47	45
Плановые расходы на реализацию ведомственных целевых программ, млрд. руб.	85,0	84,9	100,0	115,5
Фактические расходы на реализацию ведомственных целевых программ, млрд. руб.	80,8	82,8	96,1	Нет утвержденного отчета
Процент выполнения плана, %	95,1	97,5	96,1	Нет утвержденного отчета

Таким образом, анализ динамики количества и объемов расходов на реализацию целевых бюджетных программ в Красноярском крае за 2008-2011 гг. показал положительную тенденцию расширения масштабов программно-целевых методов организации бюджетной деятельности органов государственной власти.

Однако в настоящее время, неотъемлемой частью аудита эффективности является экспертно-аналитическая работа, составной частью которой высту-

пает экспертиза проектов законов и других нормативных правовых актов, международных договоров, федеральных (в пределах компетенции) и региональных программ и иных документов, затрагивающих вопросы бюджета соответствующего уровня, бюджетов государственных внебюджетных фондов, государственной собственности и финансов субъектов Российской Федерации, а также подготовка соответствующих аналитических материалов [9].

Таблица 4

ХАРАКТЕРИСТИКА ДОЛГОСРОЧНЫХ ЦЕЛЕВЫХ ПРОГРАММ КРАЕВОГО БЮДЖЕТА КРАСНОЯРСКОГО КРАЯ

Показатель	Годы			
	2008	2009	2010	2011
Количество долгосрочных целевых программ	33	33	37	44
Плановые расходы на реализацию долгосрочных целевых программ, млрд. руб.	13,8	10,5	15,2	21,6
Фактические расходы на реализацию долгосрочных целевых программ, млрд. руб.	12,6	10,2	14,7	Нет утвержденного отчета
Процент выполнения плана, %	91,3	97,1	96,7	Нет утвержденного отчета

По статье 179.3 Бюджетного кодекса РФ, в федеральном бюджете, бюджете субъекта РФ, местном бюджете могут предусматриваться бюджетные ассигнования на реализацию ведомственных целевых программ, разработка, утверждение и реализация которых осуществляются в порядке, установленном соответственно Правительством РФ, высшим органом исполнительной власти субъекта РФ, местной администрацией [1].

Другой вид целевых бюджетных программ – долгосрочные программы. По ст. 179 Бюджетного кодекса РФ, порядок принятия решений о разработке долгосрочных целевых программ и их формирования и реализации устанавливается соответственно нормативными правовыми актами Правительства РФ, высшего ис-

полнительного органа государственной власти субъекта РФ, муниципальным правовым актом местной администрации муниципального образования. Объем бюджетных ассигнований на реализацию долгосрочных целевых программ (подпрограмм) утверждается законом (решением) о бюджете в составе ведомственной структуры расходов бюджета по соответствующей каждой программе (подпрограмме) целевой статье расходов бюджета в соответствии с нормативным правовым актом Правительства РФ, высшего исполнительного органа государственной власти субъекта РФ, муниципальным правовым актом местной администрации муниципального образования, утвердившим программу. По каждой долгосрочной целевой программе ежегодно проводится оценка эффективности ее реализации. Порядок проведения и критерии указанной оценки устанавливаются соответственно Правительством РФ, высшим исполнительным органом государственной власти субъекта РФ, местной администрацией муниципального образования [1].

Таким образом, определение сущности, места и роли ведомственных и долгосрочных целевых программ в бюджетном процессе, порядка формирования, реализации и оценки их эффективности – это компетенция соответствующего публично-правового образования.

Группировка целевых бюджетных программ по Бюджетному кодексу РФ, на наш взгляд, имеет серьезные недостатки и предопределяет ошибки в методиках их формирования на региональном и муниципальном уровнях. Признаком долгосрочной целевой программы является срок реализации, ведомственная же программа подразумевает принадлежность ее к единственному главному распорядителю бюджетных средств. Отсутствие в Бюджетном кодексе РФ существенных признаков долгосрочных и ведомственных программ восполняется в региональных и муниципальных нормативно-правовых актах.

Проведенный сравнительный анализ нормативно-правовых актов, регулирующих порядок разработки целевых бюджетных программ в Красноярском крае, позволил сделать следующие выводы (табл. 5).

Таблица 5

СРАВНИТЕЛЬНЫЙ АНАЛИЗ ПОРЯДКА РАЗРАБОТКИ ЦЕЛЕВЫХ ПРОГРАММ В СОСТАВЕ РАСХОДОВ КРАЕВОГО БЮДЖЕТА КРАСНОЯРСКОГО КРАЯ

Характеристика	Ведомственная целевая программа	Долгосрочная целевая программ
Нормативно-правовой акт, утверждающий порядок разработки программы	Постановление Правительства Красноярского края «Об утверждении порядка разработки, утверждения и реализации ведомственных целевых программ» от 30 ноября 2010 г. №602-п	Постановление Правительства Красноярского края «Об утверждении порядка принятия решений о разработке, формировании и реализации долгосрочных целевых программ, порядка проведения и критериев оценки эффективности реализации долгосрочных целевых программ» от 3 декабря 2011 г. №211-п
Определение программы	Документ, определяющий цели и задачи, направленные на осуществление государственной политики: • в установленных сферах деятельности; • в отраслях, видах экономической деятельности. Содержит комплекс мероприятий по решению задач с указанием необходимых финансовых ресурсов, ожидаемых результатов и сроков реализации	Увязанный по задачам, ресурсам и срокам реализации комплекс мероприятий, обеспечивающих эффективное решение наиболее значимых проблем в области социального, экономического, экологического и культурного развития Красноярского края
Участники программы	Разработчик программы – орган исполнительной власти Красноярского края, заинтересованный в реализации программных мероприятий (ответственный за разработку программы)	Государственный заказчик (государственный заказчик – координатор) программы; исполнители мероприятий программы; разработчики программы; главный распорядитель, распорядитель бюджетных средств

Характеристика	Ведомственная целевая программа	Долгосрочная целевая программ
Целевые показатели	Измеряемые количественные показатели, отражающие изменение социально-экономической среды, на которую направлено действие программы	Должны соответствовать поставленным целям программы и отражать ожидаемое изменение показателей, характеризующих обозначенную проблему
Показатели результативности	Измеряемые количественные показатели, отражающие изменения отдельных направлений государственной политики в установленных сферах деятельности) и (или) показателям развития отрасли, вида экономической деятельности (измеряемые количественные показатели, отражающие изменения в развитии отрасли, вида экономической деятельности), позволяющим оценить достижение задач программы	Должны соответствовать поставленным целям программы и отражать ожидаемое изменение показателей, характеризующих обозначенную проблему
Период планирования	Очередной финансовый год и плановый период	Не менее трех лет
Публичность программы	Размещение проекта программы на официальном сайте «Красноярский край» в сети Интернет	Тексты концепций программ размещаются на едином краевом портале «Красноярский край»
Срок утверждения	Программа на очередной финансовый год и плановый период утверждается распоряжением Правительства Красноярского края в срок не позднее 15 сентября текущего года	Проект программы представляется государственным заказчиком (государственным заказчиком-координатором) в срок до 1 сентября текущего года на утверждение в Правительство Красноярского края
Порядок финансирования	Финансирование осуществляется в рамках объемов бюджетных ассигнований, согласованных на планируемый трехлетний период, с выделением сумм по каждому году планового периода	Объемы финансирования программ должны соответствовать объемам, предусмотренным в ведомственных целевых программах на реализацию долгосрочных целевых программ по годам реализации
Порядок проведения и критерии оценки эффективности реализации программы	Не определен	Оценка эффективности реализации программы осуществляется по итогам ее реализации по балльной системе
Отчет о программе	Доклад органа исполнительной власти о результатах и основных направлениях деятельности	Доклад государственного заказчика (государственного заказчика – координатора) программы об исполнении программы с оценкой эффективности ее реализации, динамики финансирования и выполнения за весь период реализации программы и по планируемым мероприятиям на очередной финансовый год

1. Недостаточно четкое определение ведомственной и долгосрочной целевой программы, что не позволяет выявить их существенные характеристики и отличить друг от друга. В целом, данные определения содержат признаки, характерные для любых программ: цели, задачи, мероприятия, ресурсы, результаты и сроки реализации.

Попытка описать специфику цели каждой из программ не решает проблему разграничения указанных видов программ.

Так, ведомственная программа определяет цели и задачи, направленные на осуществление государственной политики в установленных сферах деятельности, отраслях, видах экономической деятельности. Долгосрочная же программа предлагает эффективное решение наиболее значимых проблем в области социального, экономического, экологического и культурного развития Красноярского края. Однако указанные области и есть установленные сферы деятельности органов исполнительной власти. Отрасли и виды экономической деятельности также включаются в область экономического развития Красноярского края.

Отличием, слабо формализованным, долгосрочной программы от ведомственной является указание на решение наиболее значимых проблем. Отметим, что цели и задачи ведомственной программы соответствуют приоритетам государственной политики и должны давать ясное представление об основных, опять-таки значимых для общества направлениях деятельности органа исполнительной власти Красноярского края.

Дифференциация программ по видам проблем не позволяет четко определить порядок формирования программ и их место в бюджетном процессе Красноярского края.

Другой отличительной чертой является наличие нескольких главных распорядителей долгосрочной целевой программы, что придает ей межведомственный характер. Данное требование не является обязательным и на практике встречаются «ведомственные» долгосрочные целевые программы, то есть разработчиком и главным распорядителем которых является один орган власти. Например, долгосрочная целевая программа «Культура Красноярья» на 2010-2012 гг., единственным главным распорядителем которой является министерство культуры Красноярского края.

2. Отсутствие различия в сроках реализации программ, хотя нежесткая граница позволяет планировать долгосрочные программы на период более трех лет. Однако в практике бюджетного процесса в Красноярском крае такие действительно долгосрочные программы отсутствуют, все программы среднесрочные – трехлетние, так же как и ведомственные.

3. Нечеткое различие содержания исследуемых целевых программ. И для ведомственной, и для долгосрочной целевой программы оно включает формирование мероприятий, целевых индикаторов, результатов и механизмов реализации программы, что соответствует программно-целевому методу управления расходами бюджета. Однако исследуемые нормативно-правовые акты не дают определение указанных инструментов, их существенные характеристики, что дает широкие возможности для главных распорядителей бюджетных средств, которые разрабатывают конкретные программы.

4. Программы слабо увязаны с перечнем государственных услуг, подведомственных главному распорядителю, и государственными заданиями для учреждений. Цель же программного бюджета – повышение ка-

чества и доступности государственных услуг, повышение эффективности государственных расходов.

5. Ведомственная программа содержит совокупность целей, охватывающих сразу все возможные направления деятельности органа исполнительной власти Красноярского края. Отсюда и соответствующие названия ведомственных целевых программ:

- развитие культуры;
- развитие образования;
- развитие системы социальной защиты;
- развитие системы здравоохранения;
- развитие транспорта;
- развитие агропромышленного комплекса;
- развитие физической культуры и спорта;
- развитие и модернизация автодорог;
- содействие занятости населения.

В такой постановке – это программа на любой период деятельности главного распорядителя бюджетных средств. Хотя, почему обязательно развитие? Может необходимо поддержание сложившегося уровня оказания государственных услуг, особенно в условиях ограниченных финансовых ресурсов и необходимости повышения эффективности государственных расходов в условиях выбора «точек роста» и приоритетов государственной политики. В результате ведомственная программа подменяется трехлетним планом работы главного распорядителя бюджетных средств.

6. Отметим дублирование названий ведомственных и долгосрочных целевых программ, которые должны соответствовать наиболее значимым проблемам в области социального, экономического, экологического и культурного развития Красноярского края.

Например, долгосрочная целевая программа «Культура Красноярья» на 2010 и 2012 гг. и ведомственная целевая программа «Развитие культуры Красноярского края» на 2011-2013 гг. Долгосрочная целевая программа «Социальная поддержка населения Красноярского края» на 2011-2013 гг. и ведомственная целевая программа «Развитие системы социальной защиты населения Красноярского края» на 2011-2013 гг. Долгосрочная целевая программа «Дорожный фонд Красноярского края» на 2009-2011 гг. (ранее «Дороги Красноярья» на 2009-2011 гг.) и ведомственная целевая программа «Развитие и модернизация автомобильных дорог Красноярского края» на период 2011-2013 гг.

Наиболее значимые проблемы, которые должны решаться с помощью долгосрочных целевых программ, также совпадают со всей деятельностью соответствующего главного распорядителя бюджетных средств.

Кроме того, встречается и прямое дублирование целей программ, что недопустимо в соответствии с Постановлением Правительства Красноярского края «Об утверждении порядка принятия решений о разработке, формировании и реализации долгосрочных целевых программ, порядка проведения и критериев оценки эффективности реализации долгосрочных целевых программ» от 3 декабря 2011 г. №211-п.

Пример

Цель долгосрочной целевой программы «Дорожный фонд Красноярского края» на 2009-2011 гг.:

- обеспечение сохранности и модернизация существующей на территории края дорожной сети и дорожных искусственных сооружений;
- развитие сети автомобильных дорог в направлениях, обеспечивающих социально-экономические потребности

жителей края и хозяйствующих на его территории экономических субъектов.

Цель ведомственной целевой программы «Развитие и модернизация автомобильных дорог Красноярского края» на период 2011-2013 гг.»:

- обеспечение сохранности и модернизация существующей краевой дорожной сети и искусственных сооружений;
- развитие сети автомобильных дорог в направлениях, обеспечивающих социально-экономические потребности жителей Красноярского края и хозяйствующих на его территории экономических субъектов;
- обеспечение сохранности и модернизация существующей сети муниципальных межпоселенческих автомобильных дорог и искусственных сооружений на них.

7. Ведомственные целевые программы не включены в ведомственную структуру расходов бюджета, что снижает их действенность как инструмента повышения эффективности использования государственных средств. В Бюджетном кодексе РФ данное требование предусмотрено только для долгосрочных целевых программ. В ведомственной структуре бюджета расходные обязательства на ведомственные целевые программы «растворяются» в разделах, подразделах, целевых статьях и видах расходов бюджетной классификации.

Для устранения указанных недостатков, предлагаем следующую классификацию государственных (муниципальных) программ.

- В зависимости от источника финансирования (вида бюджета) выделять федеральные, региональные и муниципальные программы.
- В зависимости от сроков реализации выделять краткосрочные (1-2 года), среднесрочные (3-4 года) и долгосрочные (более 5 лет) программы.
- В зависимости от количества главных распорядителей бюджетных средств выделять ведомственные (с единственным главным распорядителем) и межведомственные (два и более главных распорядителя) программы.
- В зависимости от цели выделять:
 - социально-экономические программы (направленные на изменение одной или нескольких характеристик государственной (муниципальной) услуги);
 - научно-технические (направленные на применение достижений науки и техники в народном хозяйстве);
 - экологические (направленные на охрану природной среды);
 - организационно-управленческие (направленные на совершенствование государственного и муниципального управления).
- В зависимости от решаемых задач выделять тактические программы (предполагающие решение текущих задач) и стратегические (инвестиционные) программы.

Таким образом, ведомственная целевая программа должна быть среднесрочной, иметь одного главного распорядителя бюджетных средств, составлять на одну государственную (муниципальную) услугу и включаться в ведомственную структуру расходов бюджета.

Долгосрочная целевая программа должна быть продолжительностью более пяти лет (или шесть лет в условиях трехлетнего бюджета), межведомственной (иметь несколько главных распорядителей) и, например, научно-технической. Включаться в ведомственную структуру расходов бюджета. Инвестиционный характер долгосрочной целевой программы делает ее материальной основой для реализации ведомственных целевых программ, направленных на развитие государственных (муниципальных) услуг.

Отдельного исследования требует проблема соответствия задач, целевых индикаторов, показателей результативности, ожидаемых конечных результатов

поставленным целям программы. Ведь в результате аудиторской проверки должно быть установлено, насколько экономично, продуктивно и результативно использованы государственные средства объектами проверки на достижение запланированных в указанных прогнозах и программах целей, решение поставленных задач, выполнение возложенных функций. Следовательно, выбор таких целевых индикаторов и показателей результативности на стадии планирования бюджетных ассигнований может являться объектом предварительного контроля в рамках аудита эффективности использования государственных средств.

В качестве примера проанализируем долгосрочную целевую программу «Культура Красноярья» на 2010-2012 гг. и ведомственную целевую программу «Развитие культуры Красноярского края» на 2011-2013 гг.

Целью долгосрочной целевой программы «Культура Красноярья» на 2010-2012 гг. является создание условий, обеспечивающих поддержку и развитие творческих инициатив населения как основы формирования единого социально-культурного пространства Красноярского края [8].

Данной цели действительно соответствуют две из трех поставленных задач, а именно:

- формирование регионального культурного самоопределения жителей Красноярского края (отметим, что для такой задачи очень сложно определить четкий целевой индикатор и показатель результата);
- включение культуры Красноярского края в общероссийское и мировое культурное пространство.

Третья задача – сохранение, развитие и модернизация сети учреждений культуры Красноярского края – в явном виде не связана с целью программы, а является текущей деятельностью главного распорядителя бюджетных средств.

Анализируя отдельные целевые индикаторы и показатели результативности, приходим к выводу, что формирование регионального культурного самоопределения жителей Красноярского края и включение культуры Красноярского края в общероссийское и мировое культурное пространство зависят исключительно от:

- оснащения современными системами охранно-пожарной сигнализации и оповещения;
- оснащения библиотек компьютерной техникой;
- доли учреждений культуры, требующих капитального ремонта и реконструкции;
- оснащения учреждений культуры оборудованием и автотранспортом.

Таким образом, отсутствует четкая взаимосвязь целей, задач, целевых индикаторов и показателей результативности данной программы.

Расходы на долгосрочную целевую программу «Культура Красноярья» на 2010-2012 гг. в 2011 г. должны составить 209 212,4 тыс. руб., которые к тому же включены отдельным расходным обязательством в ведомственную целевую программу «Развитие культуры Красноярского края» на 2011-2013 гг.

Целью ведомственной целевой программы «Развитие культуры Красноярского края» на 2011-2013 гг. является создание условий, обеспечивающих доступ населения края к высококачественным культурным услугам, формирующих благоприятную культурную среду для всестороннего развития личности [7].

Исходя из формулировки цели, делаем вывод о наличии проблемы с доступом населения к высококачественным культурным услугам. В качестве положительного

момента отметим взаимосвязь цели программы с государственными услугами в сфере культуры.

Данной цели соответствуют три задачи, а именно:

- сохранение и эффективное использование многонационального культурного наследия Красноярского края (согласимся, что без сохранения культурного наследия вряд ли возможно обеспечить доступ к культурным услугам);
- формирование и развитие единого культурного пространства Красноярского края (возникает проблема измерения уровня развития единого культурного пространства);
- создание условий для обеспечения свободы творчества и развития культурного и духовного потенциала населения Красноярского края (в явном виде данная задача не связана с доступом населения края к высококачественным культурным услугам).

Анализируя отдельные целевые индикаторы и показатели результативности, приходим к выводу, что часть из них связана с эффективным использованием культурного наследия Красноярского края, но не отражает уровень доступности культурных услуг, заявленный в цели программы.

Пример

Доля экспонируемых предметов от числа предметов основного музейного фонда. Число объектов, представляющих собой историко-культурную ценность, выявленных на территории Красноярского края в результате выполнения научно-исследовательских работ. Количество посетителей краевых государственных музеев. Количество новых изданий, поступивших в фонды общедоступных библиотек. Количество посещений пользователей виртуальной справочно-библиографической службы Государственной универсальной научной библиотеки Красноярского края.

Отдельные целевые индикаторы и показатели результативности, на наш взгляд, не связаны с целями и задачами программы.

Пример

Доля автономных учреждений от общего числа государственных (муниципальных) учреждений в Красноярском крае в отрасли «культура». Доля выпускников образовательных учреждений культуры среднего профессионального образования, трудоустроившихся по специальности. Число детей – участников оздоровительной компании детей.

Кроме того, анализируемая ведомственная целевая программа «Развитие культуры Красноярского края» на 2011-2013 гг. содержит расходные обязательства по различным долгосрочным целевым программам краевого бюджета:

- «Одаренные дети Красноярья» на 2011-2013 гг.;
- «Комплексные меры противодействия распространению наркомании в Красноярском крае» на 2010-2012 гг.;
- «Доступная среда для инвалидов» на 2011-2013 гг.;
- «Обеспечение сохранности и эффективное использование объектов культурного наследия города Красноярска» на 2010-2012 гг.

Указанные долгосрочные целевые программы имеют самостоятельные цели, задачи и, по нашему мнению, не связаны с созданием условий, обеспечивающих доступ населения края к высококачественным культурным услугам, формирующих благоприятную культурную среду для всестороннего развития личности.

В качестве критериев, характеризующих эффективность организации использования государственных средств предлагается использовать коэффициенты соответствия.

В любой программе должна прослеживаться логическая взаимосвязь следующих пар элементов программы:

- цель-задача;
- задача-мероприятие;
- мероприятие-результат.

Следовательно, выделяем три коэффициента соответствия. Коэффициент соответствия задачи цели программы **K1**. Коэффициент соответствия мероприятия задаче программы **K2**. Коэффициент соответствия результата мероприятию **K3**.

В табл. 6 представлена форма рабочего документа аудиторской проверки эффективности организации использования государственных средств на стадии формирования целевой бюджетной программы.

Введем условные обозначения.

Z_i – показатель, характеризующий соответствие *j*-й задачи программы поставленной цели программы

$$Z_i = \{1; 0\}.$$

z – количество задач, соответствующих цели программы.

j – порядковый номер задачи для достижения поставленной цели.

J – общее количество задач для достижения поставленной цели;

S – количество задач, соответствующих цели программы.

$$S = \sum_{j=1}^J Z_j,$$

где

M_{jk} – показатель, характеризующий соответствие *k*-го мероприятия поставленной *j*-й задачи программы:

$$M_{jk} = \{1; 0\}.$$

S_j – количество мероприятий, соответствующих *j*-й задаче программы.

k – порядковый номер мероприятия для достижения решения *j*-й задачи.

K – общее количество мероприятий для решения *j*-й задачи.

Таблица 6

МАТРИЦА ОЦЕНКИ ЭФФЕКТИВНОСТИ ФОРМИРОВАНИЯ ЦЕЛЕВЫХ БЮДЖЕТНЫХ ПРОГРАММ

Цель	Соответствие задачи поставленной цели, $Z_i(1 - \text{да}, 0 - \text{нет})$	Задача	Соответствие мероприятия поставленной задаче, $M_{jk}(1 - \text{да}, 0 - \text{нет})$	Мероприятие	Соответствие задачи поставленной цели, $R_{jk}(1 - \text{да}, 0 - \text{нет})$	Показатель результативности
Цель	1/0	Задача 1	1/0	Мероприятие 1	1/0	Показатель 1
					1/0	Показатель 2
				
			1/0	Показатель L		
			1/0	Мероприятие 2	1/0	Показатель 1
					1/0	Показатель 2
		
		1/0	Показатель L			
		1/0	Мероприятие K	1/0	Показатель 1	
				1/0	Показатель 2	
				
		1/0	Показатель L			
	1/0	Задача 2	1/0	Мероприятие 1	1/0	Показатель 1
					1/0	Показатель 2
				
			1/0	Показатель L		
			1/0	Мероприятие 2	1/0	Показатель 1
					1/0	Показатель 2
		
		1/0	Показатель L			
		1/0	Мероприятие K	1/0	Показатель 1	
				1/0	Показатель 2	
				
		1/0	Показатель L			
1/0	Задача J	1/0	Мероприятие 1	1/0	Показатель 1	
				1/0	Показатель 2	
				
		1/0	Показатель L			
		1/0	Мероприятие 2	1/0	Показатель 1	
				1/0	Показатель 2	
		
	1/0	Показатель L				
	1/0	Мероприятие K	1/0	Показатель 1		
			1/0	Показатель 2		
				
	1/0	Показатель L				

Таблица 7

МАТРИЦА ОЦЕНКИ ЭФФЕКТИВНОСТИ ФОРМИРОВАНИЯ ДОЛГОСРОЧНОЙ ЦЕЛЕВОЙ ПРОГРАММЫ «КУЛЬТУРА КРАСНОЯРЬЯ» НА 2010-2012 гг.

Цель	Соответствие задаче поставленной цели (1 – да, 0 – нет)	Задача	Соответствие мероприятию поставленной задаче (1 – да, 0 – нет)	Мероприятие
Цель – создание условий, обеспечивающих поддержку и развитие творческих инициатив населения как основы формирования единого социально-культурного пространства Красноярского края	1	Задача 1 – формирование регионального культурного саморазвития жителей Красноярского края	0	Показатель 1 – оснащение современными системами охранно-пожарной сигнализации и оповещения
			0	Показатель 2 – оснащение библиотек компьютерной техникой
			0	Показатель 3 – доля учреждений культуры, требующих капитального ремонта и реконструкции
			0	Показатель 4 – оснащение учреждений культуры оборудованием и автотранспортом
	1	Задача 2 – включение культуры Красноярского края в общероссийское и мировое культурное пространство	0	Показатель 1 – оснащение современными системами охранно-пожарной сигнализации и оповещения
			0	Показатель 2 – оснащение библиотек компьютерной техникой
			0	Показатель 3 – доля учреждений культуры, требующих капитального ремонта и реконструкции
			0	Показатель 4 – оснащение учреждений культуры оборудованием и автотранспортом
	0	Задача 3 – «сохранение, развитие и модернизация сети учреждений культуры Красноярского края»	1	Показатель 1 – оснащение современными системами охранно-пожарной сигнализации и оповещения
			1	Показатель 2 – оснащение библиотек компьютерной техникой
			1	Показатель 3 – доля учреждений культуры, требующих капитального ремонта и реконструкции
			1	Показатель 4 – оснащение учреждений культуры оборудованием и автотранспортом

$$S_j = \sum_{k=1}^K M_{jk}$$

где

P – общее количество мероприятий программы;

R_{jkl} – показатель, характеризующий соответствие l -го показателя результата k -му мероприятию программы для решения j -й задачи.

$$R_{jkl} = \{1; 0\}.$$

где

S_{jk} – количество показателей результата, соответствующих результату k -му мероприятию программы для решения j -й задачи.

$$S_{jk} = \sum_{l=1}^L R_{jkl}$$

где

F – общее количество показателей результатов по всей программе;

l – порядковый номер показателя результата по k -му мероприятию программы;

L – общее количество показателей результата по k -му мероприятию программы.

Используя возможности информационных технологий, можно составить программу обработки выбранного массива информации.

Коэффициент соответствия задачи цели программы рассчитывается по формуле

$$K1 = S / J.$$

Коэффициент соответствия мероприятия задаче программы рассчитывается по формуле:

$$K2 = \frac{\sum_{j=1}^J S_j}{P}$$

Коэффициент соответствия результата мероприятию рассчитывается по формуле:

$$K3 = \frac{\sum_{j=1}^J \sum_{k=1}^K S_{jk}}{F}$$

Значения всех коэффициентов соответствия варьируются от нуля (наихудший результат) до единицы (наилучший результат). Экспертным путем могут быть установлены эталонные значения для выводов по результатам аудиторской проверки. Считаем, что значения указанных коэффициентов должны быть близки к единице, например, 0,8.

В табл. 7 представлены результаты оценки эффективности формирования долгосрочной целевой программы «Культура Красноярья» на 2010-2012 гг. Отметим выборочный характер анализируемых данных, которые в программе представлены в разделе целевых индикаторов и показателей результативности, хотя являясь мероприятиями. Коэффициент соответствия задачи цели программы равен 0,67. Коэффициент соответствия мероприятия задаче программы равен 0,33. Оцениваемая долгосрочная программа подлежит корректировке.

Положительным моментом предлагаемой методики является возможность по ее результатам не просто сделать общий вывод об уровне эффективности формирования целевых бюджетных программ, но и подготовить конкретные рекомендации для принятия мер по устранению недостатков формирования каждого элемента программы.

В заключении отметим, что в условиях программного бюджета аудит эффективности использования государственных средств приобретает особое значение и должен осуществляться на различных стадиях бюджетного процесса, оценивая эффективность управленческих решений в сфере финансов, в том числе деятельность органов и должностных лиц в рамках их полномочий.

Литература

1. Бюджетный кодекс РФ [Электронный ресурс]: от 31 июля 1998 г. №145-ФЗ. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».
2. Проведение аудита эффективности использования государственных средств [Текст]: стандарт финансового контроля 104 // Вестник АКСОП. – 2009. – №2. – С. 146-157.
3. Об исполнении краевого бюджета за 2008 год [Электронный ресурс]: закон Краснояр. края от 7 июля 2009 г. №8-3479. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».
4. Об исполнении краевого бюджета за 2009 г. [Электронный ресурс]: закон Краснояр. края от 7 июля 2010 г. №10-4828. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».
5. Об исполнении краевого бюджета за 2010 г. [Электронный ресурс]: закон Краснояр. края от 30 июня 2011 г., №12-6034. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».
6. О краевом бюджете на 2011 г. и плановый период 2012-2013 гг. [Электронный ресурс]: закон Краснояр. края от 9 дек. 2010 г. №11-5419. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».
7. Об утверждении ведомственной целевой программы «Развитие культуры Красноярского края» на 2011-2013 гг. [Электронный ресурс]: распоряжение Правительства Краснояр. края от 14 дек. 2010 г. №1046-р. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».
8. Об утверждении долгосрочной целевой программы «Культура Красноярья» на 2010-2012 гг. [Электронный ресурс]: постановление Правительства Краснояр. края от 23 нояб. 2009 г. №604-п. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».
9. Лагутин И.Б. Аудит в эффективности в системе регионального финансового контроля [Электронный ресурс] / И.Б. Лагутин // Реформы и право. – 2011. – №2. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».
10. Сергомасова А. Особенности организации аудита эффективности в органах государственного финансового контроля [Электронный ресурс] / А. Сергомасова // Финансовая газета. – 2011. – №1. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

Ключевые слова

Бюджет; бюджетный процесс; финансовый контроль; долгосрочная целевая программа; ведомственная целевая программа; программно-целевой метод; цели; задачи; показатели результативности; аудит эффективности; эффективное использование государственных средств.

Макарова Светлана Николаевна

РЕЦЕНЗИЯ

Актуальность темы обусловлена тем, что для перехода от модели управления затратами к модели управления результатами в бюджетной сфере необходимы исследования и научные обоснования новых механизмов государственного финансового контроля, позволяющих определять степень достижения запланированных социально-экономических целей и решения задач. Такие механизмы содержит аудит эффективности использования государственных средств, широко применяемый в публичном финансовом контроле зарубежных стран.

Научная новизна и практическая значимость. Инструментом реализации программно-целевого принципа формирования бюджетов являются ведомственные и долгосрочные целевые программы. Автор статьи обосновывает и вносит предложения по уточнению существенных характеристик ведомственных и долгосрочных целевых программ, используемых при формировании бюджета субъекта РФ (на примере Красноярского края).

Представляется интересным авторский взгляд на проведение аудита эффективности целевых бюджетных программ на стадии предварительного финансового контроля процесса планирования бюджетных ассигнований в условиях программного бюджета. В качестве критериев, характеризующих эффективность организации использования государственных средств, предлагается использовать коэффициенты соответствия (цель – задача, задача – мероприятие, мероприятие – результат). Материал проиллюстрирован таблицами, схемой, графиком. В процессе научного исследования проведена экспертно-аналитическая работа по выявлению недостатков в механизме формирования программного бюджета в регионе, поэтому выводы и предложения автора имеют высокую практическую значимость и могут быть использованы в деятельности финансово-контрольных органов.

Заключение: рецензируемая статья заслуживает положительной оценки и рекомендуется к опубликованию.

Янкина И.А., д.э.н., профессор, руководитель лаборатории банковских и финансовых технологий Института экономики, управления и природопользования ФГАОУ «Сибирский федеральный университет»