Рябухин Сергей Николаевич. Современные тенденции и механизмы повышения эффективности бюджетного финансирования и контроля целевых региональных программ : Дис. ... канд. экон. наук : 08.00.10 : Москва, 2003 188 c. РГБ ОД, 61:03-8/2308-6

**Содержание к диссертации**

Введение

ГЛАВА I. ТЕОРЕТИКО-МЕТОДОЛОГИЧЕСКИЕ ОСНОВЫ ИСПОЛЬЗОВАНИЯ И ФИНАНСОВОГО КОНТРОЛЯ РЕАЛИЗАЦИИ ЦЕЛЕВЫХ ПРОГРАММ РАЗВИТИЯ РЕГИОНОВ

1. Современные тенденции развития и роль целевых программ в экономике и бюджетном процессе страны 8

2. Аналитическая оценка федерально- и регионально-ориентированных целевых программ с позиции их приоритетности и хода реализации 21

3. Бюджетные критерии формирования федеральных целевых программ регионального развития и направления активизации контроля за их реализацией. 37

4. Современные аспекты развития системы государственного финансового контроля и особенности контроля целевых программ 47

ГЛАВА II. МЕТОДИЧЕСКИЕ ОСНОВЫ РАЗРАБОТКИ, ОЦЕНКИ ЭФФЕКТИВНОСТИ И ПЕРСПЕКТИВ РЕАЛИЗАЦИИ ГОСУДАРСТВЕННЫХ ПРОГРАММ РАЗВИТИЯ РЕГИОНОВ

1. Методические основы разработки целевых региональных программ 68

2. Современные подходы к оценке эффективности целевых программ развития регионов 85

3. Перспективы развития программно-целевого планирования поддержки развития регионов страны 92

ГЛАВА III. АУДИТ ЭФФЕКТИВНОСТИ ГОСУДАРСТВЕННЫХ РАСХОДОВ - СОВРЕМЕННАЯ ФОРМА ФИНАСОВОГО КОНТРОЛЯ ИСПОЛЬЗОВАНИЯ БЮДЖЕТНЫХ СРЕДСТВ

1. Генезис и теоретико-методические основы аудита эффективности 102

2. Стратегическая ориентация и планирование аудита эффективности 121

3. Критерии аудита эффективности и подготовка рекомендаций по его результатам 138

Заключение 161

Литература 167

Приложение 173

**Введение к работе**

Актуальность темы исследования. Широкое применение за годы экономического реформирования получил такой инструментарий государственного воздействия на экономические процессы как программно-целевое планирование. Общепризнанно его преимущество над другими формами государственной экономической деятельности в способности комплексного решения сложных экономических, социальных, технических и других проблем методами, в полной мере вписывающимся в механизмы рыночной экономики. Большое место в программно-целевом планировании заняли разработка и реализация федеральных целевых программ развития регионов страны.

Эти годы явились периодом интенсивного поиска наилучших методов использования и реализации федеральных целевых программ (ФЦП) в том числе и программ развития регионов. Совершенствовались порядок и методы разработки ФЦП, уточнялся их перечень, предназначенный для финансирования из федерального бюджета, определялись организационные основы их реализации. Формировался механизм государственного контроля средств, выделенных из бюджета средств на реализацию ФЦП развития регионов.

Вместе с тем к настоящему времени методы разработки и реализации ФЦП развития регионов и формы контроля за ходом этого процесса нельзя считать достаточно отработанными. Существуют проблемы как в обеспечении действительной приоритетности развития тех или иных регионов, отобранных для решения их экономических и социальных проблем программными методами, так и в финансовом обеспечении их реализации.

Процесс разработки и реализации целевых региональных программ должен постоянно находиться в зоне государственного финансового контроля, начиная от учета приоритета и целей социально-экономического развития РФ и включая предварительную оценку социально-экономической эффективности и последствий реализации программ. Учитывая, что финансирование целевых программ развития регионов является функцией бюджетов, обеспечение эффективного контроля за расходованием бюджетных средств в этой сфере становится одной из важных задач.

В этой связи в работе обосновываются подходы и рекомендации по использованию современных форм государственного финансового контроля, ориентированных на оценку результативности и экономичности бюджетных

расходов.

В настоящих условиях усиливается актуальность контроля эффективности использования бюджетных средств, что связано с поиском современных механизмов контроля, к которым относится аудит эффективности, ориентированный на достижение совокупности целей и задач и результативность в процессе расходования государственных денежных средств. Это и обусловило исследование проблем, связанных с организацией и формированием механизмов аудита эффективности использования бюджетных средств, в частности, направляемых на реализацию федеральных программ регионального развития.

Цели и задачи исследования. Основная цель диссертационного исследования состоит в разработке, на основе обобщения практики, научно-методических основ формирования и реализации целевых программ развития регионов, выработки рекомендаций по организации государственного финансового контроля, ориентированного на повышение эффективности государственных расходов.

Исходя из установленных целей определены следующие задачи исследования:

- определить тенденции и роль целевых программ развития регионов в развитии экономики и в бюджетном процессе;

- разработать систему бюджетных критериев формирования целевых программ развития регионов и определить современные подходы к оценке их эффективности;

сформулировать направления развития системы государственного финансового контроля и пути его активизации в сфере программно-целевого использования бюджетных ресурсов;

- разработать теоретико-методические основы аудита эффективности использования денежных средств в системе бюджетного программирования;

- подготовить практически ориентированные рекомендации по планированию и проведению аудита эффективности государственных расходов.

Объектом исследования являются целевые программы развития регионов, включенные в современный бюджетный процесс, их роль в развивающейся системе государственного регулирования развития экономики страны.

Предметом исследования являются механизмы формирования бюджетных средств, предназначенных для финансирования программ развития регионов, как на федеральном, так и региональном уровнях, а также инструменты государственного регулирования и финансового контроля программно

ориентированных бюджетных расходов с позиций обеспечения их целевого и эффективного использования.

Теоретической и методической основой исследования являются

Ф законодательно-нормативные акты РФ по регулированию бюджетного процесса,

организации государственного финансового контроля, использованию

программно-целевого метода в системе государственного регулирования, труды

отечественных и зарубежных ученых и специалистов по этим проблемам.

В процессе исследования использовались математические и статистические методы, экспертные оценки, методы классификации и сравнительного анализа.

Информационная база исследования. Источниками формирования информационной базы исследования послужили обширный эмпирический материал по бюджетному программированию государственных расходов, нормативно-правовые и методические материалы Правительства РФ, Минэкономразвития РФ, Министерства финансов РФ, Счетной палаты РФ, Госкомстата РФ, а также работы ведущих научно-исследовательских организаций страны по проблемам использования программно-целевого подхода и организации to государственного финансового контроля.

Научная новизна исследования заключается в следующем:

- исследованы современные тенденции и дана оценка факторам, снижающим эффективность программно-целевых методов государственного регулирования (нечеткость формулирования приоритетов развития регионов, недофинансирование, слабая структуризация программных мер, неэффективный контроль и др.), предложена группировка федеральных целевых программ реализуемых в 2003 г., обоснована необходимость усиления роли целевых программ развития регионов;

- разработаны такие бюджетные критерии формирования целевых программ развития регионов как экономическая приоритетность, бюджетная достаточность, перспективность, нацеленность на решение стратегических задач развития, определены и систематизированы параметры финансового контроля всего технологического цикла осуществления программных мероприятий; обоснованы современные подходы к оценке эффективности целевых программ развития регионов на основе обеспечения комплексного финансирования расходов, предусмотренных программами, с учетом не только средств федерального бюджета, но и региональных бюджетов, кредитов и собственных средств (оптимальное сочетание интересов, затраты на достижение целей программ, сроки

реализации, сравнение эффектов отдельных подпрограмм и некоторые другие);

- разработаны теоретико-методические основы финансового контроля бюджетного процесса с использованием триединой схемы контроля, включающей: контроль на проектно-прогнозной стадии, контроль исполнения, контроль эффективности использования ресурсов; обоснованы предложения по уточнению роли Счетной палаты РФ в этой схеме и формированию будущей консолидированной системы государственного финансового контроля;

сформулированы принципы и механизмы аудита эффективности, включающего комплексную профессиональную оценку экономических, правовых, социальных и организационных условий и факторов, влияющих на результаты использования государственных средств и ресурсов;

- обоснована необходимость повышения роли аудита эффективности в системе государственного финансового контроля, определена стратегическая ориентация аудита эффективности бюджетных расходов, связанная с интеграцией различных видов контрольной работы, усилением аудита властных структур, распоряжающихся ресурсами, внедрением современных методов контроля;

- разработаны практические рекомендации по планированию аудита эффективности на основе использования программ аудита эффективности, критерии аудита и организации проведения контроля результативности и экономности использования бюджетных средств.

Практическая значимость исследования. В работе предложены механизмы совершенствования расходования бюджетных средств с использованием программно-целевых методов и активизацией современных форм государственного финансового контроля. Предложенные в работе бюджетные критерии формирования целевых программ развития регионов ориентированы на создание современного инструментария, способного повысить эффективность использования бюджетных средств, направляемых на решение проблем регионального развития.

В работе даются практические рекомендации по аудиту эффективности государственных расходов, значение которого особенно важно в современных условиях, учитывая недостатки использования этой формы государственного финансового контроля в практике контроля. Предложения по организации аудита эффективности могут использоваться органами финансового контроля РФ и субъектов РФ на всех стадиях бюджетного процесса.

Апробация результатов исследования. Результаты проведенного диссертационного исследования используются Минфином России при разработке федерального бюджета, финансовыми органами субъектов Федерации при разработке региональных бюджетов, Минэкономразвития России при подготовке целевых федеральных программ развития регионов, а также в практической работе Счетной палаты РФ при проверках реализации важнейших федеральных целевых программ регионального развития (в частности, программ «Экономическое и социальное развитие Дальнего Востока и Забайкалья на 1996-2005 гг.». «Юг России», «Социально-экономическое развитие Республики Башкортостан до 2006 г.», «Развитие Калининградской области на период до 2010 г.» и др. Автором подготовлен и утвержден «Временный порядок проведения проверки эффективности расходования государственных средств по контролю взаимоотношений федерального бюджета с бюджетами других уровней» (17.02.2003. Счетная палата РФ).

Выводы и предложения диссертационной работы докладывались на конференциях и научно-практических совещаниях в т.ч. на: международном семинаре «Бюджетный федерализм в России», Москва, 17-18 ноября 2001 г.; конференции «Пути совершенствования единой системы финансового контроля в Российской Федерации», Уфа, 29 января 2002 г.; международной научно-практической конференции «Финансовый контроль и новые информационные технологии», Суздаль, 12-15 февраля 2002 г.; семинаре руководителей контрольно-счетных органов субъектов Российской Федерации, входящих в Южный федеральный округ, Ростовская область, 15-16 апреля 2002 г.; конференции международного союза экономистов «Промышленная и социальная политика в странах с переходной экономикой», Кейптаун, 7-14 декабря 2002 г.; международной конференции комитета Совета Федерации «Межбюджетные отношения: взаимоотношения бюджетов субъектов Российской Федерации с бюджетами муниципальных образований», Кисловодск, 24 декабря 2002 г. и др.

Публикации: Основное содержание работы отражено в 11 публикациях автора общим объемом около 10 п.л.

## Современные тенденции развития и роль целевых программ в экономике и бюджетном процессе страны

Функционирование рыночной экономики не исключает, а, наоборот, предполагает достаточно активное воздействие государства на экономические процессы. Это воздействие во всех странах с рыночной экономикой осуществляется в таких общеизвестных формах, как налоговое, таможенное и корпоративное законодательство, государственный заказ, правила функционирования банковской системы, фондового и валютного рынков, политика процента рефинансирования и т.д. Все эти формы государственного воздействия на экономические процессы не вызывают возражения с точки зрения механизма функционирования рыночной экономики.

Обычно у сторонников либеральной модели рыночной экономики решительное неприятие вызывает инвестирование государством бюджетных средств в развитие отраслей реальной экономики. Действительно, в рыночной экономике в реальную экономику инвестироваться должны преимущественно корпоративные финансы. Но и здесь есть существенные исключения. Известно, например, что в США - стране с наиболее либеральной рыночной экономикой -весьма крупные государственные средства активно участвуют в венчурном капитале. И это понятно. Вложения в новейшую технику корпорации осуществляют с крайней осторожностью, и поэтому финансирование разработки и внедрения новейшей техники часто берет на себя государство.

Можно привести и другие примеры, когда те или иные проблемы могут решаться только при активном участии государственных финансов. Так, во всех развитых странах государственные средства в значительных объемах вкладываются в решение ряда острых социальных проблем, особенно касающихся детей, молодежи, инвалидов. Иными словами, государство вкладывает свои средства, собранные в бюджеты в виде налогов, в решение тех проблем, которые в требуемые сроки и в необходимом объеме рынок решить не может. Эта тенденция характерна на современном этапе и для России.

Российская экономика в настоящее время все еще находится и в ближайший обозримый период будет находиться, в известной мере, в переходном состоянии к полнокровным рыночным отношениям. С одной стороны, более трех четвертей российских предприятий и организаций перешли в частную собственность и еще более 10% являются собственностью общественных организаций или находятся в совместной российской и иностранной собственности. Все эти предприятия и организации не входят в отношения подчиненности с государственными органами исполнительной власти, все свои действия подчиняя корпоративным интересам, что и отвечает требованиям рыночных механизмов.

С другой стороны, рыночные механизмы пока полностью не отлажены, все еще находятся в стадии становления и формирования. Идет интенсивный законотворческий процесс, постоянно вносящий уточнения в правила функционирования субъектов рынка. Сама структура экономики (отраслевая, организационно-управленческая, территориальная), оставшаяся в наследство от планово-централизованной системы ведения хозяйствования серьезно затрудняет нормальное действие рыночных механизмов.

Далеко не просто складывается на современном этапе социально-экономическое развитие России. Наметившийся после финансового кризиса в августе 1998 г. экономический рост не приобрел еще должной устойчивости. Если в 1999 г. рост ВВП составил 105,4%, то в 2000 г. он вновь пошел на снижение до 105% и в 2002 г. - примерно до 104%. Такое же положение и с ростом промышленного производства: 1999 г. - 111%, 2000 г. - 111,9%, 2001 г. - 104,9% и 2002 г. - примерно 104%. Особенно настораживает проявившаяся с 2001 г. тенденция снижения темпов роста инвестиций в основной капитал: 1999 г. -105,3%, 2000 г. - 117,4%, 2001 г. - 108,7% и 2002 г. - примерно 103%1 Такая тенденция снижения темпов роста инвестиций в основной капитал делает весьма проблематичным обеспечение достаточных для нормального воспроизводственного процесса темпов экономического роста в ближайшие годы.

Не улучшается практически и отраслевая структура промышленного производства, продолжая оставаться в значительной мере топливно-сырьевой. К середине 2002 г. доля во всем промышленном производстве топливно-энергетического комплекса составляла 30,3%, сырьевого (металлургия, химическая и нефтехимическая промышленность, лесная, деревообрабатывающая и целлюлозно-бумажная промышленность) - 28,3%, в то время как машиностроение и металлообработка, легкая и пищевая промышленность вместе взятые - всего

## Методические основы разработки целевых региональных программ

Успешность реализации любой ФЦП прежде всего зависит от правильности ее разработки, соблюдения всех требований, присущих программно-целевому планированию. Тем более от методической строгости разработки ФЦП зависит возможность действенного контроля за ходом их реализации и особенно за целевым и эффективным использованием направляемых финансовых ресурсов. Поэтому крайне важно рассмотреть методические основы разработки ФЦП.

Между тем, многие ФЦП были разработаны с определенными нарушениями методических основ программно-целевого планирования, что негативно сказывалось на ходе их реализации. В настоящее время, как было сказано выше, действует утвержденный Правительством Российской Федерации порядок разработки и реализации ФЦП. Он в основном определяет порядок отбора проблем для программной разработки и формирования ФЦП. порядок их экспертизы и оценки, а также утверждения, финансирования и управления. Представляется необходимым рассмотреть вопрос о том, в какой мере при формировании перечней ФЦП неукоснительно соблюдался этот порядок и, во-вторых, какие методические приемы должны использоваться при их разработки.

При всем, казалось бы, различии объектов отдельных типов ФЦП порядок и методические основы их разработки практически едины. Вместе с тем отнесение той или иной ФЦП к какому-либо из приведенных выше типов влияет на формирование целей и приоритетность предусматриваемых мероприятий, а значит и на задачи контроля за их реализацией. Поэтому следует еще раз отметить, что такое определение типа ФЦП на самых первых стадиях ее разработки при всей условности этого определения, все же необходимо. Если же какая-либо ФЦП обладает признаками, характерными для нескольких типов, то необходимо выделить ведущий (преимущественный) признак, вытекающий из содержания программы. Вместе с тем принадлежность тех или иных ФЦП к различным группам по объекту программирования (или сферам экономики) практически не вносит серьезных изменений в методические основы их разработки.

Программы по решению региональных проблем являются разновидностью целевых программ. Каждая региональная программа так же, как и любая ФЦП, носит строго целевой характер, является документом, определяющим систему заданий и мероприятий, увязанных по ресурсам, исполнителям и срокам осуществления. Методические основы разработки ФЦП, о которых пойдет речь ниже, применимы для всех их типов. Могут быть лишь немногие специфические подходы, которые характерны для региональных ФЦП. Основные методические положения будут иллюстрированы на примере структуры и показателей отдельных ФЦП по развитию регионов. Для примера будут взяты ФЦП трех следующих уже упоминавшихся выше типов:

1-ый тип - ФЦП развития регионов, в которых поставлена цель социально-экономического развития в целом. Это, например. ФЦП «Социально-экономическое развитие Республики Татарстан»;

2-ой тип - ФЦП развития регионов, в которых поставленная цель охватывает также практически всю экономику (или большую ее часть), но под весьма конкретным углом зрения. Типичным примером таких ФЦП является программа «Восстановление экономики и социальной сферы Чеченской Республики»;

3-ий тип - ФЦП, целью которой является решение хотя и важной, но достаточно узкой проблемы. К такому типу ФЦП относятся, например, экологические региональные программы, в частности «Оздоровление экологической обстановки и населения Оренбургской области».

ФЦП могут различаться по срокам реализации, что заметно влияет на их содержание. Большинство ФЦП федерального уровня, нацеленных на решение крупных проблем, имеют долгосрочный характер со сроком реализации свыше 5 лет. Между тем имеется ряд проблем, которые могут быть решены программным методом в сроки менее 5 лет. Это среднесрочные программы. Их содержание отличается большей детальностью целевых показателей и мероприятий. Практически отсутствуют ФЦП краткосрочного - 1-2 года - характера. Что касается региональных программ, то это, как правило, программы долгосрочного характера, особенно, если это программы 1-го типа, касающиеся крупных территориальных образований.

Первостепенное значение для обеспечения действенного механизма реализации ФЦП и последующего контроля за этим процессом имеет правильное соблюдение порядка и методов выбора и формулирования проблемы для программной проработки и реализации. В каждом данном периоде для страны в целом, любого региона или отрасли имеется множество проблем, важных для их социально-экономического, производственного или научно-технического развития. Вместе с тем не любая такая проблема достойна того, чтобы решаться методом программно-целевого планирования, разработки и реализации ФЦКП.

## Генезис и теоретико-методические основы аудита эффективности

Аудит эффективности - относительно новая форма аудита. Это метод контроля, значение которого непрерывно изменяется и который обладает значительными потенциальными возможностями. Аудит эффективности наряду с традиционным аудитом финансовой деятельности должен играть большую роль в структуре учета в рамках системы государственного финансового контроля. Его цель - дать гарантии эффективной работы и эффективного использования государственных ресурсов.

В практике анализа и контроля за бюджетным процессом пока преобладает (что зафиксировано во многих методических рекомендациях и пособиях, используемых контрольными органами различного уровня) подход, связанный с исполнением бюджетных назначений, имея в виду объемные параметры поступления средств, кассового исполнения бюджета по министерствам и ведомствам при финансировании расходов в пределах бюджетных лимитов (главным при этом является выяснение причин отклонений объемов финансирования от установленных бюджетных показателей). При этом очень трудно связать практикующуюся оценку исполнения расходной части бюджета, с точки зрения изменившейся по внешним причинам потребности в финансировании расходов (инфляция, форс-мажорные обстоятельства и др.). с попытками оценить эффективность использования бюджети ьгх средств.

В практике контроля финансирования федеральных целевых программ и программ развития регионов также преобладают анализ и оценка уровня поступления средств на реализацию программ, но при их хроническом недофинансировании (на уровне 15-20% в последние годы) проблемы эффективности программных расходов не возникает.

Появление «аудита эффективности» как особого вида контроля, можно отнести к 70-м годам прошлого века, когда было зафиксировано появление термина «аудит эффективности» в Лимской декларации руководящих принципов контроля (1977 г.). В ней отмечается, что в дополнение к финансовому аудиту (проверке целевого использования средств и правильности ведения финансовой отчетности), важность которого неоспорима, имеется также другой вид контроля, который направлен на проверку того, насколько эффективно и экономно расходуются государственные средства. Такой контроль включает не только специфические аспекты управления, но и всю управленческую деятельность, в том числе «организационную и административную системы» 14.

Институционализация (теоретико-практическая) нового вида контрольной деятельности связана, во-первых, с тенденциями повышения роли государственных финансов в экономике развитых стран; во-вторых, с развитием систем государственного финансового контроля, когда контроль только за распределением и учетом расходования государственных средств уже не отвечал потребности эффективного государственного управления; в-третьих с необходимостью повышения эффективности систем контроля. особенно внутреннего (ведомственного).

К этому следует добавить, что в настоящее время появились современные механизмы и инструменты контроля за использованием бюджетных средств, способные обеспечить выявление нарушений и определенным образом гарантировать возможность пресечения неэффективного использования государственных ресурсов.

Данные механизмы могут работать только в условиях прозрачности и публичности бюджетного процесса, что связано с изменением общей социально-политической ориентации развития общества в условиях усиления демократических элементов в общественных отношениях. Во многом становление демократических институтов, формирование цивилизованных отношений между парламентом и исполнительной властью обеспечили независимость финансового контроля, усилив его ориентацию на законодательный уровень, сделав парламент важнейшим «потребителем» продукции контроля.

Можно выделить как прямые, так и косвенные способы улучшения управления государственными ресурсами посредством реализации функций аудита. Прямые способы - это внедрение рекомендаций аудиторских отчетов, косвенные - создание побудительных мотивов к улучшению эффективности использования средств посредством, в том числе, аудиторских проверок.

Следует подчеркнуть, что сам по себе аудит эффективности не нужен. Его необходимость обусловлена удовлетворением спроса на более гибкие и эффективные по затратам формы управления. Одновременно финансовым аналитикам и законодателям нужна достоверная финансовая информация и информация по показателям деятельности органов управления.

В общей постановке аудит эффективности использования ресурсов представляет собой информационно-прозрачную, достоверную проверку деятельности экономических субъектов в области использования различного вида ресурсов.

Особую разновидность аудита эффективности представляет ауОит эффективности расходования сре()ств государстве ні юга бюОжета (аудит эффективности бюджетных расходов), ориентированный на активизацию контроля за бюджетным процессом не только на стадии распределения и доведения государственных средств до их потребителей, но и включая оценку эффективности, целесообразности и результативности бюджетных расходов. Таким образом обеспечивается контроль за принятием экономических решений (отдельными аспектами финансово-экономической политики) в плане оценки их результативности.

Аудит эффективности бюджетных расходов можно рассматривать как важный этап в процессе совершенствования системы государственного финансового контроля, перевода системы контроля на современный цивилизованный уровень, отвечающий потребностям реформирования российской экономике.

Практически, речь идет о разработке и внедрении новой формы государственного финансового контроля, что обусловливает необходимость перестройки существующих форм и методов работы, корректировки функций государственных контрольных органов (прежде всего. Счетной палаты РФ), а также соответствующих изменений и дополнений в законодательстве.