



В условиях замедления роста экономики и сокращения доходов бюджетов повышение эффективности бюджетных расходов становится необходимым условием выполнения органами власти своих расходных обязательств. С 2015 г. для субъектов Российской Федерации стало обязательным представление бюджета в программном формате, а в соответствии с п. 3 ст. 179 Бюджетного кодекса Российской Федерации по каждой государственной программе субъекта Российской Федерации ежегодно должна проводиться оценка эффективности ее реализации.

Однако механизмы, направленные на повышение эффективности бюджетных расходов, федеральные и региональные органы власти начали внедрять задолго до перехода к программному формату бюджета.

В 2000-х гг. федеральным центром была инициирована реформа перехода к бюджетированию, ориентированному на результат, а стимулом для разработки новых механизмов на региональном уровне стало выделение из федерального бюджета субсидий на софинансирование программ реформирования региональных и муниципальных финансов.

Так, в Положении о предоставлении и расходовании субсидий из Фонда реформирования региональных финансов, утвержденном постановлением Правительства Российской Федерации, одним из основных направлений реформирования региональных и муниципальных финансов стало управление расходами бюджетов, содержащее такой пункт, как формирование и применение критериев расходования бюджетных средств и оценка эффективности этих расходов, проведение регулярных обследований и аудита бюджетных расходов.

Об эффективности бюджетных расходов говорилось и в Концепции повышения эффективности межбюджетных отношений и качества управления государственными и муниципальными финансами в Российской Федерации в 2006–2008 годах, а в Положении о предоставлении субсидий из фонда реформирования региональных и муниципальных финансов одним из основных направлений реформирования региональных и муниципальных финансов стало бюджетирование, ориентированное на результат, включающее регулярный учет эффективности бюджетных расходов.

Победители конкурса на получение субсидий первыми внедряли механизмы, которые потом использовались как на федеральном, так и на региональном уровне. В частности, регионы – получатели субсидий принимали постановления об оценке эффективности расходов.

Стоит отметить, что в начале 2000-х гг. для регионов, разрабатывающих новое законодательство, связанное с оценкой эффективности расходов, основной целью являлось не повышение эффективности расходов само по себе, а получение субсидии на выполнение программы реформирования региональных финансов (об этом, например, свидетельствует то, что многие субъекты Российской Федерации отменяли действие нормативных актов, принятых на этапе выполнения программ, сразу после окончания действия программы).

После финансового кризиса 2009 г., когда вопросы повышения эффективности стали особенно актуальны, постановлением Правительства Российской Федерации были утверждены Правила предоставления и распределения субсидий из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации на реализацию региональных программ повышения эффективности бюджетных расходов. Методика проведения оценки результатов, достигнутых субъектами Российской Федерации в сфере повышения эффективности бюджетных расходов, и динамика этих результатов были утверждены приказом Министерства финансов Российской Федерации от 26.07.2013 № 75н .

Однако если рассмотреть федеральное законодательство, то согласно ст. 34 Бюджетного кодекса Российской Федерации принцип эффективности использования бюджетных средств означает достижение заданных результатов с использованием наименьшего объема средств (экономность) и (или) достижение наилучшего результата с использованием определенного бюджетом объема средств (результативность). То есть под эффективностью бюджетных расходов понимается либо их результативность, либо экономичность, либо оба эти понятия одновременно.

В соответствии с принципом эффективности использования бюджетных средств сформулированы нормативные правовые документы, регламентирующие оценку эффективности государственных программ Российской Федерации (прежде всего Порядок разработки, реализации и оценки эффективности государственных программ Российской Федерации, Методические указания по разработке и реализации государственных программ Российской Федерации, Порядок разработки и реализации федеральных целевых программ и межгосударственных

целевых программ, в осуществлении которых участвует Российская Федерация).

Согласно федеральному законодательству анализ эффективности бюджетных расходов на реализацию государственных программ Российской Федерации должен производиться ежегодно и включаться в отчет об исполнении государственной программы за отчетный период.

Ожидаемые результаты реализации основных мероприятий устанавливаются при формировании обоснований бюджетных ассигнований на очередной финансовый год и плановый период в соответствии с приказом Минфина России от 25.12.2013 № 137н «О Порядке представления главными распорядителями средств федерального бюджета обоснований бюджетных ассигнований».

Приказом Минэкономразвития России от 20.11.2013 № 690 утверждены Методические указания по разработке и реализации государственных программ Российской Федерации (далее – Методические указания). В этом документе детализированы положения Порядка разработки, реализации и оценки эффективности государственных программ Российской Федерации. Методические указания существенно расширяют и дополняют ранее действовавший вариант указаний, утвержденный приказом Минэкономразвития России от 24.12.2010 № 670 .

Методика оценки эффективности государственной программы представляет собой алгоритм оценки в процессе и по итогам реализации программы. Эта методика основана на оценке результативности государственной программы с учетом объема ресурсов, направленных на ее реализацию, а также реализовавшихся рисков и социально-экономических эффектов, оказывающих влияние на изменение соответствующей сферы социально-экономического развития Российской Федерации.

Методика оценки эффективности государственной программы включает проведение оценки:

- 1) степени достижения целей и решения задач подпрограмм и государственной программы в целом;
- 2) степени соответствия запланированному уровню затрат и эффективности использования средств федерального бюджета;

3) степени реализации ведомственных целевых программ и основных мероприятий (достижения ожидаемых непосредственных результатов их реализации).

В международной практике наиболее распространенным методом оценки эффективности бюджетных расходов является анализ издержек и выгод. Когда полученные результаты не представляется возможным выразить в деньгах, может быть использован анализ издержек и полезности, или анализ издержек и результативности, или анализ издержек и взвешенной результативности .

В случае программно-целевого подхода возможно использовать анализ издержек и результативности, так как результат может задаваться степенью достижения пороговых значений целевых показателей.

Сами значения указанных индикаторов государственной программы на очередной год устанавливаются ответственным исполнителем государственной программы до начала соответствующего года и не могут быть изменены в течение года. Превышение (недостижение) таких пороговых значений свидетельствует об эффективной (неэффективной) реализации государственной программы.

Таким образом, при данном подходе принимается во внимание уровень достижения целевого показателя, закрепленного за определенным расходным обязательством. Этот подход используется для оценки социальной эффективности расходов.

Типовая методика, изложенная в Методических указаниях, характеризуется рядом недостатков . Во-первых, она основана на сравнении плана и факта, то есть характеризует только исполнительскую дисциплину. Во-вторых, она анализирует показатели, которые заложены самими ответственными исполнителями при подготовке госпрограммы, а, как известно, исполнители могут вольно или невольно занижать показатели, чтобы быть уверенными в их достижении.

Следует отметить, что целесообразно проводить оценку государственных программ по следующим направлениям:

- результативности бюджетных расходов;
- соблюдению административных процедур;
- эффективности бюджетных расходов.

Объективность оценки может обеспечить только наличие независимой оценки и независимых источников информации, характеризующих успешность реализации

государственных программ.

Одним из принципов формирования государственной программы должно быть проведение регулярной оценки результативности и эффективности реализации государственной программы, оценки их вклада в решение вопросов модернизации и инновационного развития экономики с возможностью их корректировки или досрочного прекращения, а также установления ответственности должностных лиц в случае неэффективной реализации программ. Проведение такого мониторинга целесообразно возложить на ответственного исполнителя. Таким образом, оценка эффективности государственной программы должна проводиться в течение всего срока реализации государственной программы и не реже чем один раз в год.

Необходимо отметить, что применение программного подхода к оценке эффективности бюджетных расходов имеет ряд ограничений. В первую очередь это относится к трудоемкости проведения такой оценки в масштабах всей страны. Если перед Министерством финансов Российской Федерации встанет задача проведения оценки эффективности бюджетных расходов всех регионов, то необходимо будет провести оценку всех государственных программ субъектов Российской Федерации, то есть провести оценку нескольких сотен документов, что представляет собой достаточно трудоемкую задачу.

С нашей точки зрения, нет необходимости оценивать на федеральном уровне государственные программы всех субъектов Российской Федерации одновременно. При подготовке проекта федерального бюджета на очередной финансовый год и плановый период Минфином России определялся бы перечень отраслей (1-2 отрасли), для которых проводилась бы оценка эффективности расходования средств, в зависимости от приоритетов бюджетной политики на очередной финансовый год и плановый период. В этом случае количество государственных программ субъектов Российской Федерации, по которым проводилась оценка, составляло бы 85-170.

Другим ограничением для оценки является качество написания государственных программ субъектов Российской Федерации, особенно в части формирования целевых индикаторов и показателей конечного результата. А ведь от выбора показателя зависит оценка результативности и эффективности реализации государственной программы.

Пожалуй, основная проблема, которая наблюдается при анализе государственных программ как в регионах, так и на федеральном уровне, носит системный характер: во многих программах отсутствует иерархически выстроенная структура целей, задач и индикаторов их достижения.

В связи с тем что переход на программный формат бюджета начался не так давно, должно пройти еще несколько лет, чтобы качество подготовки государственных программ вышло на достаточно высокий уровень.

Тем не менее в настоящее время уже можно использовать целевые индикаторы и показатели конечного результата государственных программ субъектов Российской Федерации для проведения оценки эффективности бюджетных расходов в разрезе направлений расходования средств регионального бюджета (отраслей).

Одним из первых регионов, полностью перешедшим на программный формат бюджета с 2012 г. и, следовательно, начавшим проводить комплексную оценку эффективности расходов в программном формате, стала Москва. Кроме Москвы в 2011 г. порядки разработки и реализации государственных программ приняли еще 20 регионов, причем пять из этих регионов получали субсидии.

С 2015 г. все регионы перешли на программный бюджет, и перед ними встала задача необходимости оценки эффективности расходов в программном формате. Ведь целью перехода к программному формату бюджета было установление связи между объемом расходов и результатами деятельности органов власти, выполняющих функции или оказывающих услуги в рамках своих полномочий. А в случае программного подхода оценить эффективность расходов можно прямым сопоставлением объема потраченных денежных средств и достигнутым значением индикатора государственной программы, характеризующим цель государственной программы.

Субъекты Российской Федерации должны самостоятельно утверждать порядок разработки, реализации и оценки эффективности государственных программ.

Если рассмотреть региональное законодательство, посвященное оценке эффективности реализации государственных программ, все субъекты Российской Федерации можно разделить на две группы:

– регионы, установившие рамочные требования к критериям эффективности и переложившие необходимость их разработки и детализации на отраслевые

ведомства, ответственные за разработку каждой конкретной государственной программы;

– регионы, утвердившие конкретные методики проведения оценки эффективности, включая критерии эффективности государственных программ, перечень показателей (индикаторов) и порядок их расчета.

К первой группе субъектов Российской Федерации можно отнести Республику Адыгею, Республику Алтай, Республику Башкортостан, Волгоградскую область и т.д. В этих субъектах нормативными правовыми актами установлено требование необходимости отражения в государственных программах критериев эффективности.

Ко второй группе регионов можно отнести Алтайский край, Амурскую область, Владимирскую область и т.д. В этих субъектах Российской Федерации установлены критерии оценки эффективности государственных программ, закреплен порядок проведения оценки эффективности государственных программ и установлена методика расчета показателей.

Большинство субъектов Российской Федерации используют соотношение фактических и плановых показателей при оценке эффективности государственных программ, хотя не все регионы размещают информацию о достигнутых показателях в открытом доступе. Сам перечень показателей может быть закреплен в нормативном правовом акте субъекта Российской Федерации или устанавливаться отдельно каждой государственной программой.

Часто встречающейся особенностью перечня показателей, отражающих эффективность реализации государственных программ, является дублирование показателей, установленных для оценки эффективности деятельности руководителя органа исполнительной власти субъекта Российской Федерации. Поскольку ведомства все равно необходимо отчитываться по этим показателям, они используют их и для оценки эффективности реализации государственной программы. Достаточно часто эти показатели не соответствуют решаемым задачам, а иногда и целям государственной программы.

К недостаткам методик оценки государственных программ субъектов Российской Федерации также можно отнести и то, что при оценке финансовой составляющей исполнения государственной программы у большинства регионов фактическое исполнение сравнивается с плановым в соответствии с уточненной редакцией программы, но в отчете об оценке эффективности не отражаются изменения,

внесенные в объем финансирования по сравнению с первоначальной редакцией программы, и их влияние на достижение целевых показателей программы.

Многие субъекты Российской Федерации используют комплексный подход к оценке эффективности государственных программ. Например, в соответствии с методикой оценки эффективности государственных программ Амурской области оценка эффективности проводится по четырем комплексным критериям, формируемым из 11 частных (первичных) критериев эффективности. Комплексные критерии используются для оценки эффективности реализации государственной программы по следующим направлениям:

- соответствие государственной программы системе стратегических приоритетов социально-экономического развития Российской Федерации и области;
- соответствие государственной программы условиям, определяющим необходимость решения проблемы программно-целевым методом;
- оценка результативности и достижения индикаторов эффективности;
- объемные и структурные параметры финансирования государственной программы.

В Брянской области оценка эффективности осуществляется на основе сопоставления фактических и плановых значений показателей с учетом бюджетных ассигнований, выделенных на эти цели. В частности, по всем задачам рассчитываются и суммируются оценки достижения целей и решения задач государственной программы и сопоставляются с исполнением расходов по соответствующим задачам государственной программы. Полученное итоговое значение используется для определения степени эффективности расходов на реализацию государственной программы.

Во многих субъектах Российской Федерации эффективность реализации государственной программы определяется интегральным показателем и доверительным интервалом его значений. Таким образом формализуется процесс принятия решения об эффективности реализации государственной программы. Например, в Тверской области отошли от упрощенного разделения на эффективные и неэффективные программы и формируют оценки государственных программ по пяти группам:



- осуществлено высокоэффективное планирование и реализация государственной программы в отчетном периоде;
- государственная программа в отчетном периоде реализована умеренно эффективно, но ряд показателей требует корректировки и повышения реалистичности планирования;
- государственная программа в отчетном периоде реализована умеренно эффективно;
- государственная программа в отчетном периоде реализована недостаточно эффективно;
- государственная программа требует доработки на плановый период.

При этом в качестве критерия эффективности выступает соотношение индекса достижения плановых значений показателей государственной программы и индекса освоения бюджетных средств, выделенных на реализацию государственной программы.

Но следует понимать, что никакая методика оценки не приведет к повышению эффективности расходов, если результаты оценки не будут использоваться на практике. Только когда по результатам оценки эффективности будут приниматься решения о доработке государственных программ, об изменении перечня мероприятий или объема финансирования, только тогда оценка эффективности государственных программ станет реальным работающим механизмом, встроенным в бюджетный процесс.

Проведенный анализ показал, что в настоящее время в России система оценки эффективности бюджетных расходов в большинстве случаев носит формальный характер. Тем не менее внедрение программно-целевого подхода в бюджетный процесс способствует внедрению механизмов оценки эффективности и результативности расходов бюджета. Переход на программный формат бюджета дает возможность не только оптимизировать расходы бюджета, но и оценить результативность по конкретным мероприятиям, задачам или подпрограммам государственной программы и сопоставить эти результаты с фактическими расходами.

Комплексная и систематическая оценка эффективности государственных программ является важным элементом государственной политики, направленной на

повышение отдачи от общественного сектора экономики.

## Список литературы

1. Афанасьев М.П., Беленчук А.А., Лавров А.М. Программный бюджет как инструмент повышения открытости бюджетного процесса // Академия бюджета и казначейства Минфина России. Финансовый журнал. 2011. № 3. С. 5–18.
2. Афанасьев М.П., Шаш Н.Н. Инструментарий оценки эффективности бюджетных программ // Вопросы государственного и муниципального управления. 2013. № 3. С. 48–69.
3. Беленчук А.А., Ерошкина Л.А., Прокофьев С.Е., Сидоренко В.В., Силуанов А.Г., Афанасьев М.П. Программный бюджет: лучшая практика // Академия бюджета и казначейства Минфина России. Финансовый журнал. 2011. № 1. С. 5–22.
4. Крадинов П.Г. Оценка эффективности программных расходов // Академия бюджета и казначейства Минфина России. Финансовый журнал. 2011. № 1. С. 91–102.
5. Ротанова З.В. Повышение эффективности и результативности бюджетных расходов: теоретические и методические основы // Вестник Самарского государственного экономического университета. 2011. № 11. С. 95–97.
6. Бахмутская А.В., Кудрявцева Т.Ю. Формирование системы сбалансированных показателей эффективности бюджетных расходов // Научно-технические ведомости Санкт-Петербургского государственного политехнического университета. Экономические науки. 2010. № 3. С. 137–146.
7. Тишутина О.И., Михайлов А.В. Бюджетные расходы: вопросы эффективности, результативности и разработка системы показателей оценки // Проблемы современной экономики. 2012. № 4. С. 194–198.
8. Демиденко Д.С., Бабкин А.В., Кудрявцева Т.Ю. Влияние институциональных ограничений на эффективность бюджетных расходов // Научно-технические ведомости Санкт-Петербургского государственного политехнического университета. Экономические науки. 2009. № 6-2. С. 16–20.
9. Лях А.В. Эффективность бюджетных расходов // Вестник Российской Академии естественных наук (Санкт-Петербург). 2013. № 4. С. 76–78.