

**Ключевые слова:**

программное бюджетирование;  
эффективность бюджетных расходов;  
оценка эффективности программных расходов

**П. Г. Крадинов**, ст. науч. сотр.

Центра перспективного финансового планирования  
НИФИ АБиК Минфина России  
(e-mail: [kradinoff@rambler.ru](mailto:kradinoff@rambler.ru))

# Оценка эффективности программных расходов

*Многие страны мира сталкиваются с проблемой недостаточности ресурсов и необходимостью эффективного их распределения и использования для максимально полного удовлетворения потребностей населения. В этих условиях крайне важно обеспечить направление бюджетных средств в первую очередь на реализацию приоритетных программ, а также перераспределение неиспользуемых или неэффективно используемых ресурсов.*

Планирование расходов бюджета должно быть ориентировано на выбор оптимального варианта распределения бюджетных средств для решения задач социально-экономического развития и на создание условий для повышения эффективности их расходования. Иными словами, понятие эффективности имеет различный смысл на разных стадиях бюджетного процесса. Первый и, возможно, теоретически самый главный аспект — это распределение собранного объема государственных средств по отдельным направлениям финансирования<sup>1</sup> в соответствии с приоритетами развития. Второй — эффективность использования бюджетных средств их конечным получателем, т. е. тем государственным учреждением, которое тратит эти средства на конкретные цели.

## МЕЖДУНАРОДНАЯ ПРАКТИКА

В **США** главные направления повышения результативности государственной деятельности определены Президентским планом управления 2002 г. (The President Management Agenda). В нем продекларированы пять основных инициатив государства: стратегическое управление и человеческий капитал, конкурсное ресурсообеспечение, улучшение порядка финансирования, расширение электронного правительства, бюджетная интеграция. На основании этого выдвинуты девять основных программных инициатив<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> Эта стадия охватывает подготовку проекта бюджета, его рассмотрение и утверждение.

<sup>2</sup> Официальный сайт Мирового банка ([http://www.worldbank.org/oed/ecd/tools/PART\\_June07.ppt](http://www.worldbank.org/oed/ecd/tools/PART_June07.ppt)).

В рамках приоритетов правительства строится вся система планов и отчетов, в которой увязаны ресурсы и результаты. В нее входят следующие документы:

- стратегический план,
- план работы на год,
- отчет о выполнении плана работы на год.

Стратегический план разрабатывается каждым министерством на срок не менее пяти лет. Он включает в себя:

- формулировку главной цели (миссии), ради которой министерство и осуществляет свою деятельность;
- долгосрочные социально значимые цели;
- описание, каким образом и с помощью каких ресурсов министерство намеревается достичь указанных целей.

Стратегический план служит основой для разработки целей на год. Он определяет соотношение долгосрочных и краткосрочных целей и целевые значения результатов программ на планируемый период. Стратегический план корректируется каждые три года.

План работы на год включает целевые показатели объема запланированной работы (количество предоставляемых услуг), эффективности и результативности каждого вида программной деятельности. Задача плана — увязка стратегических целей министерства с текущей деятельностью его сотрудников. На основе годовых планов министерств составляется федеральный план работы на год, который ежегодно передается в Конгресс вместе с проектом бюджета.

Ежегодный отчет о результатах деятельности содержит сопоставление достигнутых показателей с запланированными. Руководители программ вправе перераспределять ресурсы между разными статьями расходов в рамках выделенной им сметы.

В 2003 г. был введен новый механизм по оценке рейтинга программ (Program Assessment Rating Tool — PART) и определения их эффективности. «Преимущество этой модели — интегральная оценка эффективности бюджетных программ, представляющих собой взвешенную (с учетом коэффициента “веса” вопроса в общем значении) оценку результатов анализа различных аспектов подготовки, реализации, контроля и результатов каждой программы»<sup>3</sup>.

Каждая программа оценивается с помощью анкеты<sup>4</sup>, на основании ответов на вопросы которой лицами, ответственными за ее исполнение, программе присваивается рейтинг. Анкетный опрос разделен на четыре группы, которые имеют следующие весовые коэффициенты:

- I. Цель Программы и Проект — 20 %;
- II. Стратегическое Планирование — 10 %;
- III. Управление Программой — 20 %;
- IV. Результаты — 50 %.

Программам могут быть присвоены рейтинги: «эффективная», «умеренно эффективная», «адекватная», «неэффективная», «нет данных»<sup>5</sup>. В зависимости от полученного рейтинга определяется объем последующего финансирования программы. В том случае если она не выполняет возложенных на нее задач, ее сворачивают.

Постоянное измерение результатов занимает центральное место в PART. На основе их анализа производятся: проверка достижения долгосрочных и годовых целей, сравнение фактических значений показателей с плановыми, независимая оценка, сравнение с результативностью аналогичных программ и последующее определение судьбы программы.

---

<sup>3</sup> А. А. Беленчук. Эффективность расходов бюджета: подходы и сравнения // Академия бюджета и казначейства Минфина России. Финансовый журнал. — 2010. — № 3. — С. 42.

<sup>4</sup> Вопросы анкеты см., например: [http://www.john-mercera.com/part\\_questions.htm](http://www.john-mercera.com/part_questions.htm).

<sup>5</sup> См. подробнее: Сайт Джона Мерсера — Президента Strategisys LLC (<http://www.john-mercera.com/library/part.pdf>).

Правительство **Канады** в 2007 г. внедрило новую систему управления расходами (Expenditure Management System — EMS)<sup>6</sup>. Одним из важнейших ее элементов является постоянная оценка всех прямых программных расходов, или стратегические пересмотры. В рамках этого процесса ведомства анализируют свои программы с тем, чтобы выявить лучшие из них. Цели этой системы — соблюдение общей бюджетной дисциплины (т. е. контроль над общим приростом расходов), эффективное распределение государственных ресурсов между приоритетными областями деятельности и эффективная реализация программ.

В 2009 г. 20 федеральных организаций осуществили стратегические пересмотры всех прямых программных расходов, которые составили \$26 млрд (приблизительно 23 % всех программных расходов правительства). В результате высвободились \$287 млн, которые были перераспределены в пользу финансирования приоритетов 2010 г.<sup>7</sup> Это показывает, что стратегический пересмотр служит эффективным инструментом, обеспечивающим контроль над ростом расходов и позволяющим правительству перераспределять финансирование между программами.

С 1998 г. в **Великобритании** внедрена система планирования и контроля государственных расходов — Comprehensive Spending Review (CSR)<sup>8</sup>. Она базируется на следующих ключевых принципах:

- соответствие долгосрочным, разумным и прозрачным ориентирам для управления государственными финансами в целом;
- акцент на результаты, а не на вложенные ресурсы;
- обеспечение департаментам возможности планировать расходы на несколько лет и предоставлять более качественные услуги с максимальной эффективностью.

Лимиты расходов устанавливаются на три года для каждого департамента с целью стабильного финансирования среднесрочных программ, что не позволяет департаментам увеличивать расходы сверх установленных лимитов. В то же время они имеют средства на три года и возможность реализовывать намеченные планы.

В Великобритании реализуются государственные программы, каждая из которых имеет конечную цель и систему количественных индикаторов оценки результативности деятельности департаментов. Неотъемлемой частью программного бюджетирования также является регулярное проведение оценок достижения поставленных целей, которое сопровождает процесс подготовки бюджета на следующий трехлетний период.

Во **Франции** бюджетная реформа была начата в августе 2001 г. с принятием Основного закона (фактически финансовой конституции государства), определяющего новые принципы функционирования бюджетной системы и план внедрения этих принципов. Закон предусматривает эволюцию от управления ресурсами (затратами) к управлению целями и четкую формализацию ответственности за их достижение.

Основные положения реформы:

- повышение эффективности общественных расходов путем установления ответственных за достижение конкретных результатов;
- усиление роли Парламента в процессе санкционирования и исполнения общественных расходов, а также контроля за ними;
- введение в действие среднесрочного финансового планирования общественных расходов.

Смысл реформы — в соответствии бюджетных расходов конкретным миссиям, объединении их в программы с целью оценки результатов. Миссии излагаются как цели развития на средне- и долгосрочную перспективу. Их реализация может потребовать создания не только ведомственных, но и межведомственных программ. Основным законом предполагается также использование единого подхода к анализу государственной деятельности путем введения оценок результативности. Требования к оценкам стандартны — измеримость, соответствие цели и миссии, актуальность в долгосрочном периоде и т. п.

---

<sup>6</sup> Официальный сайт Казначейства Канады (<http://www.tbs-sct.gc.ca/sr-es/index-eng.asp>).

<sup>7</sup> Там же (<http://www.tbs-sct.gc.ca/sr-es/res/res-2009-res-eng.asp>).

<sup>8</sup> Официальный сайт Казначейства Великобритании ([http://www.hm-treasury.gov.uk/spend\\_plancontrol.htm](http://www.hm-treasury.gov.uk/spend_plancontrol.htm)).

В основу применяемой в международной практике методики оценки эффективности бюджетных расходов заложена система показателей, которая позволяет комплексно оценить достигнутые результаты и эффективность управления расходами на уровне главных распорядителей бюджетных средств. В ходе оценки эффективности рассматриваются следующие аспекты:

- достижение запланированных результатов: объемы и структура финансирования, промежуточные результаты, степень достижения поставленных целей, конечные результаты;
- эффективность управляющей системы: качество планирования, ориентация на развитие внутренних управленческих процессов.

Таким образом, система программного бюджетирования и оценки эффективности бюджетных (программных) расходов ставит своей целью сдерживание роста расходов. Программы подвергаются постоянному многостороннему анализу: на соответствие стратегическим (политическим) целям правительства, на удовлетворение приоритетным потребностям населения, на наличие четкой связи между результатом и необходимыми для его получения ресурсами и т. д.

Бюджетирование по результатам, применяемое в разных странах, имеет общие черты:

- установленные системы индикаторов применяются на практике как инструмент отчетности администраций перед населением;
- все отчеты по системе индикаторов являются открытыми, публикуются в средствах массовой информации и подвергаются публичному обсуждению;
- показатели оценивают качество менеджмента, финансов, услуг, инвестиционных программ и могут использоваться в качестве стимула для повышения качества управления;
- результаты расчетов индикаторов эффективности и результативности применяются при осуществлении дальнейшего планирования на будущий период.

Анализ опыта зарубежных стран показывает, что для внедрения новой системы бюджетирования необходимы структурные преобразования всей системы государственного управления финансами.

**Система оценки эффективности бюджетных расходов встраивается в общую логику планирования и реализации государственной политики, которая включает:**

- прогнозирование социально-экономического развития, стратегическое планирование целей государственной политики и необходимых для их достижения ресурсов;
- среднесрочное и долгосрочное финансовое планирование, применение сбалансированной системы показателей эффективности бюджетных расходов;
- формирование общегосударственных целевых программ и программ более низкого уровня;
- создание системы мониторинга и контроля показателей эффективности бюджетных расходов.

Внедрение данной системы позволяет выявлять пути оптимизации распределения и расходования ресурсов, а также обеспечить прозрачность системы отчетности, как этого требует само понятие общественных финансов. Таким образом, задача повышения эффективности бюджетных расходов решается только при использовании комплексного подхода.

### **ПОНЯТИЕ «ЭФФЕКТИВНОСТЬ БЮДЖЕТНЫХ РАСХОДОВ» В РОССИЙСКОМ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВЕ**

В отечественной практике задача повышения эффективности бюджетных расходов, основанная на комплексном подходе, поставлена в Бюджетном послании Президента Российской Федерации о бюджетной политике в 2010–2012 годах от 25 мая 2009 г. В нем подчеркнута необходимость проведения разумной политики сдерживания

роста государственных расходов. Для этого следует четко определить приоритеты и цели использования бюджетных средств, проведя подробную и внимательную инвентаризацию бюджетных расходов в целях исключения необязательных в текущей ситуации затрат. Целесообразно в максимальной степени реализовать программно-целевой принцип планирования и исполнения бюджета при помощи долгосрочных государственных, федеральных и ведомственных целевых программ, приоритетных национальных проектов, которые должны составлять основную часть бюджета.

Необходимо ввести среднесрочные «потолки» бюджетных расходов по конкретным направлениям государственной политики, чтобы отвечающие за них ведомства были заинтересованы не в постоянном наращивании расходов, а в росте их эффективности при реструктуризации действующих обязательств. Принятие новых обязательств по инициативе ведомств должно осуществляться только в рамках установленных ограничений расходов.

Отметим, что такие задачи полностью соответствуют лучшей международной практике. Однако подобные подходы пока не получили должного развития в нашей стране.

В последние годы в экономической литературе проблемам теории и практики эффективности использования бюджетных средств уделяется большое внимание. Однако до настоящего времени отсутствует единое понимание эффективности бюджетных расходов, существуют различные подходы к методам ее оценки. Одна из причин сложившейся ситуации — расплывчатость и неоднозначность трактовки понятия эффективности бюджетных расходов в нормативных правовых актах Российской Федерации.

Бюджетные реформы в России начались в 2004 г. с принятием Концепции реформирования бюджетного процесса в Российской Федерации в 2004–2006 годах<sup>9</sup>. Она наметила общие пути повышения результативности бюджетных расходов и оптимизации управления ими на всех уровнях бюджетной системы.

В настоящее время оценка эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации производится в соответствии с Постановлением Правительства Российской Федерации от 15 апреля 2009 г. № 322<sup>10</sup>. Предметом оценки являются результаты их деятельности в конкретных сферах, для каждой из которых определен перечень качественных и количественных показателей. С целью этого утверждена методика оценки, а также закреплена ответственность конкретных органов за предоставление информации, содержащей значения этих показателей.

Подобная оценка производится и в отношении деятельности органов местного самоуправления в соответствии с Методикой мониторинга эффективности деятельности органов местного самоуправления городских округов и муниципальных районов<sup>11</sup>.

Указанные выше методики позволяют оценить эффективность деятельности органов государственной власти и органов местного самоуправления, но не эффективность использования бюджетных средств, выделенных конкретным бюджетным учреждениям. При этом используемые в методиках показатели являются укрупненными и не могут быть получены и проанализированы в рамках деятельности одного учреждения. Это подтверждается положениями Программы Правительства Российской Федерации по повышению эффективности бюджетных расходов до 2012 года, в разделе 1 которой указано, что в настоящее время отсутствуют действенные методики оценки

---

<sup>9</sup> Одобрена Постановлением Правительства Российской Федерации от 22 мая 2004 г. № 249 «О мерах по повышению результативности бюджетных расходов».

<sup>10</sup> «О мерах по реализации Указа Президента Российской Федерации от 28 июня 2007 г. № 825 «Об оценке эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации»».

<sup>11</sup> Утверждена Распоряжением Правительства РФ от 11 сентября 2008 г. № 1313-р. Разработана в соответствии с требованиями Указа Президента Российской Федерации от 28 апреля 2008 г. № 607 «Об оценке эффективности деятельности органов местного самоуправления городских округов и муниципальных районов».

деятельности органов государственной власти и органов местного самоуправления, в т. ч. оценки эффективности использования ими финансовых ресурсов.

Содержание эффективности бюджетных расходов раскрывается в ст. 34 Бюджетного кодекса Российской Федерации (далее — БК РФ). Одним из принципов бюджетной системы, установленных указанной статьей БК РФ в редакции, действовавшей до 1 января 2008 г., являлся «Принцип эффективности и экономности использования бюджетных средств». Его сущность заключалась в том, что «при составлении и исполнении бюджетов уполномоченные органы и получатели бюджетных средств должны исходить из необходимости достижения заданных результатов с использованием наименьшего объема средств или достижения наилучшего результата с использованием определенного бюджетом объема средств». Из приведенной нормы было неочевидно, какая ее часть относится к понятию экономности, а какая — к эффективности.

Федеральным законом от 26 апреля 2007 г. № 63-ФЗ<sup>12</sup> (далее — Закон № 63-ФЗ) в ст. 34 БК РФ были внесены изменения, вступившие в силу с 1 января 2008 г.

	Редакция БК РФ до 1 января 2008 г.	Редакция БК РФ с 1 января 2008 г.
Наименование принципа	Принцип эффективности и <b>экономности</b> использования бюджетных средств	Принцип <b>результативности</b> и эффективности использования бюджетных средств
Содержание принципа	Принцип эффективности и <b>экономности</b> использования бюджетных средств означает, что при составлении и исполнении бюджетов <b>уполномоченные органы и получатели бюджетных средств</b> должны исходить из необходимости достижения заданных результатов с использованием наименьшего объема средств или достижения наилучшего результата с использованием определенного бюджетом объема средств.	Принцип <b>результативности</b> и эффективности использования бюджетных средств означает, что при составлении и исполнении бюджетов <b>участники бюджетного процесса в рамках установленных им бюджетных полномочий</b> должны исходить из необходимости достижения заданных результатов с использованием наименьшего объема средств или достижения наилучшего результата с использованием определенного бюджетом объема средств.

Как видно, слова «уполномоченные органы и получатели бюджетных средств» были заменены словами «участники бюджетного процесса в рамках установленных им бюджетных полномочий», а в целом содержание данной статьи осталось прежним. Фактически произошла лишь замена понятия «экономность» на понятие «результативность», что не внесло ясности в эти трактовки. Кроме того, возник дополнительный вопрос: не считает ли законодатель эти понятия тождественными?

Так, обоснование данных изменений, например, представлено А. Н. Борисовым в комментариях к ст. 34 БК РФ. Он полагает, что «в соответствии с изменениями, внесенными Законом 2007 г. № 63-ФЗ, содержание принципа “эффективности и экономности использования бюджетных средств” уточнено с целью большей его ориентации на внедрение (с учетом сложившейся терминологии) концепции повышения результативности бюджетных расходов»<sup>13</sup>.

Вместе с тем, по нашему мнению, указанные изменения касаются не содержания принципа, а в первую очередь его наименования, замена в котором понятия «экономичность» на понятие «результативность» не имеет какой-либо очевидной логики. В то же время ни прежняя, ни нынешняя редакции рассматриваемой статьи не дают однозначного ответа, какая часть содержания относится к понятию эффективности,

<sup>12</sup> «О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации в части регулирования бюджетного процесса и приведении в соответствие с бюджетным законодательством Российской Федерации отдельных законодательных актов Российской Федерации».

<sup>13</sup> Борисов А. Н. Комментарий к Бюджетному кодексу Российской Федерации. — 2-е изд., перераб. и доп. — М.: Юстицинформ, 2008.

а какая — к понятию результативности (в прежней редакции — экономности). Отсутствие четкого ответа на данный вопрос в самом нормативном правовом акте неизбежно приводит к прямо противоположным трактовкам содержания ст. 34 БК РФ.

Например, А. Н. Борисов полагает, что «эффективность использования бюджетных средств — это достижение заданных результатов с использованием наименьшего объема этих средств, а экономность использования бюджетных средств — это достижение наилучшего результата с использованием определенного бюджетом объема средств»<sup>14</sup>.

Иной трактовки придерживаются О. В. Бобкова, М. С. Борисов, А. М. Гатин, Р. В. Колпаков, О. В. Никитина, Е. В. Романова, О. Н. Степанова, которые считают, что «эффективность использования бюджетных средств подразумевает достижение наивысшего результата при выполнении какого-либо действия, мероприятия, на финансирование которого предусмотрено расходование бюджетных средств. Экономность, в свою очередь, предполагает наименьшее расходование предоставленных средств»<sup>15</sup>.

Такие разночтения были вызваны самой структурой ст. 34 БК РФ: в ее наименовании между понятиями эффективности и экономности стоял союз «и», в то время как ее содержание было разделено на две части союзом «или». В новой редакции появилось понятие результативности, но структура не изменилась, а значит, возможность трактовать содержание статьи по-разному не устранена.

Помимо изменений в ст. 34 Закон № 63-ФЗ ввел понятие «результативность» в ряд статей БК РФ:

— ст. 158 закрепляет за Главным распорядителем бюджетных средств бюджетные полномочия по обеспечению результативности использования бюджетных средств;

— ст. 162 закрепляет за Получателем бюджетных средств полномочия по обеспечению результативности использования предусмотренных ему бюджетных ассигнований.

Кроме того, БК РФ был дополнен ст. 270.1 «Внутренний финансовый аудит». В соответствии с ней органы исполнительной власти (органы местной администрации) вправе создавать подразделения внутреннего финансового аудита (внутреннего контроля), осуществляющие подготовку и реализацию мер, направленных на повышение **результативности (эффективности и экономности)** использования бюджетных средств. По нашему мнению, в скобках допущена редакционная ошибка. В данном случае результативность фактически рассматривается как «совокупность» эффективности и экономности, что не соответствует формулировке принципа в ст. 34 БК РФ. Таким образом, несмотря на широкое применение в БК РФ, понятия «эффективность» и «результативность» четко не определены, что не исключает произвольности (необъективности) их трактовки и применения.

Вместе с тем на практике контролирующие органы в актах проверок финансово-хозяйственной деятельности, а также тематических проверок нередко отмечают факты неэффективного использования бюджетных средств. Наибольшее количество споров о признании недействительными постановлений о привлечении к административной ответственности за подобные нарушения связано с разными взглядами бюджетополучателей и контролирующих органов на то, является ли расходование бюджетных средств в каждом конкретном случае эффективным.

Определение результативности бюджетных расходов дано в Положении о докладах о результатах и основных направлениях деятельности субъектов бюджетного планирования, утвержденном Постановлением № 249, где под результативностью понимается соотношение между результатами деятельности и расходами на их достижение, а также степень достижения планируемых результатов. Т. е. понятие результативности бюджетных расходов в указанном документе выражено, с одной

---

<sup>14</sup> Борисов А. Н. Комментарий к Бюджетному кодексу Российской Федерации. — 2-е изд., перераб. и доп. — М.: Юстицинформ, 2008.

<sup>15</sup> Бобкова О. В., Борисов М. С., Гатин А. М., Колпаков Р. В., Никитина О. В., Романова Е. В., Степанова О. Н. Комментарий к Бюджетному кодексу Российской Федерации. — Система ГАРАНТ, 2005.

стороны, соотношением результатов и расходов, а с другой — соотношением фактических и планируемых результатов.

Очевидно, что определение понятия «результативность бюджетных расходов», которое дано в Положении о докладах, отличается от того, что приводится в ст. 34 БК РФ.

Далее по Положению в докладе о результатах и основных направлениях деятельности должны быть представлены пять разделов, один из которых посвящен результативности бюджетных расходов.

В соответствии с Методическими рекомендациями по подготовке докладов о результатах и основных направлениях деятельности субъектов бюджетного планирования<sup>16</sup> (далее — Методические рекомендации) в указанном разделе на основании данных о динамике плановых и фактически достигнутых показателей деятельности (непосредственных и конечных), а также затрат на программы, тактические задачи и, возможно, мероприятия проводится оценка результативности деятельности субъектов бюджетного планирования.

Оценка производится по следующим направлениям:

- 1) Степень достижения целей, решения тактических задач Субъекта.
- 2) Степень соответствия запланированному уровню затрат.
- 3) Отклонения показателей деятельности и затрат на очередной плановый год от плановых показателей предыдущих лет и аргументированное обоснование причин такого отклонения, включая:
  - обоснование ситуаций, когда показатели по целям выполнены, а по соответствующим им задачам или программам — нет, и наоборот;
  - обоснование ситуаций, когда не достигнутые плановые показатели отчетного периода устанавливаются в качестве плановых показателей планового периода;
  - обоснование ситуаций, когда сочетается значительное невыполнение одних задач и перевыполнение других;
  - обоснование ситуаций значительного перевыполнения по большинству плановых показателей.

4) **Экономическая эффективность**, под которой понимается соотношение непосредственных результатов деятельности, результатов, планируемых для достижения в рамках тактических задач, программ, программных мероприятий, с затратами на их достижение (например, затраты на строительство/ремонт 1 км автодороги).

5) **Общественная эффективность**, т. е. соотношение общественно значимого эффекта деятельности (показателя конечного результата деятельности или его изменения) по отношению к непосредственным показателям деятельности.

6) **Общественно-экономическая эффективность**, т. е. соотношение величины достигнутого в результате реализации программы конечного общественно значимого результата и величины затрат на его достижение.

Для выявления степени достижения намеченных результатов и целей фактически достигнутые результаты сопоставляются с их плановыми значениями (с определением абсолютных и относительных отклонений). Для выявления степени достижения запланированного уровня затрат фактически произведенные затраты сопоставляются с их плановыми значениями. При анализе показателей экономической эффективности осуществляется сопоставление показателей экономической эффективности на плановый период с показателями прошлых лет, а также с данными по другим субъектам бюджетного планирования.

По показателям общественно-экономической эффективности может быть произведен сравнительный анализ конечных показателей деятельности с показателями других стран по аналогичным сферам компетенции.

---

<sup>16</sup> *Согласовано Министерством финансов Российской Федерации и Министерством экономического развития и торговли Российской Федерации 2 и 3 июня 2004 г.*

Таким образом, в Методических рекомендациях применяются понятия экономической, общественной и общественно-экономической эффективности, которые в свою очередь по смыслу данного документа являются критериями результативности.

В Бюджетном послании Президента Российской Федерации о бюджетной политике в 2011–2013 годах от 29 июня 2010 г. одной из задач бюджетной политики на этот период и дальнейшую перспективу является обеспечение нацеленности бюджетной системы на достижение конкретных результатов и указано, что Правительство Российской Федерации работает над созданием комплекса взаимосвязанных мер по повышению эффективности всей системы государственного управления.

Необходимость достижения долгосрочных целей социально-экономического развития Российской Федерации в условиях адаптации бюджетной системы к сокращению и замедлению темпов роста бюджетных доходов, повышение требований к эффективности деятельности органов государственной власти и местного самоуправления увеличивают актуальность разработки и реализации системы мер по модернизации управления общественными финансами Российской Федерации<sup>17</sup>. В связи с этим Распоряжением Правительства Российской Федерации от 30 июня 2010 г. № 1101-р утверждена Программа Правительства Российской Федерации по повышению эффективности бюджетных расходов до 2012 г. (далее — Программа). «Таким образом, наступил новый этап в развитии бюджетной реформы, начатой Министром финансов России А. Л. Кудриным в 2004 г. с внедрения бюджетирования, ориентированного на результат (БОР)»<sup>18</sup>.

В указанном документе **государственные программы** представлены как инструмент повышения эффективности бюджетных расходов. Одним из общих принципов разработки и реализации государственных программ является проведение регулярной **оценки результативности и эффективности**, в т. ч. внешней экспертизы, оценки их вклада в решение вопросов модернизации и инновационного развития экономики с возможностью их корректировки или досрочного прекращения, а также установление ответственности должностных лиц в случае неэффективной реализации программ.

В свою очередь, государственный (муниципальный) финансовый контроль предлагается определить как деятельность уполномоченных органов государственной власти (государственных органов) и органов местного самоуправления (муниципальных органов), направленную на контроль, в т. ч. **экономности, результативности и эффективности** использования бюджетных средств. Из этого следует, что понятия экономности, результативности и эффективности использования средств бюджетов здесь не являются тождественными.

В то же время с вышеприведенной нормой в Программе соседствует другая, согласно которой главные администраторы бюджетных средств в соответствии с БК РФ должны осуществлять внутренний контроль (в т. ч. с правом создания структурных подразделений), направленный на соблюдение внутренних стандартов и процедур организации своей деятельности, включая составление и исполнение бюджета, ведение бюджетного учета, составление бюджетной отчетности, соблюдение административных регламентов, а также подготовку и реализацию мер, направленных на повышение **результативности (эффективности и экономности)** использования бюджетных средств. В данном случае наблюдается такое же несоответствие, как и в ст. 270.1 БК РФ, о которой говорилось выше. Кроме того, в Программе также не представлены четкие определения понятий «эффективность» и «результативность».

---

<sup>17</sup> Официальный сайт Министерства финансов Российской Федерации ([http://www.minfin.ru/common/img/uploaded/library/2010/02/PPEBR\\_190210.pdf](http://www.minfin.ru/common/img/uploaded/library/2010/02/PPEBR_190210.pdf)).

<sup>18</sup> Афанасьев М. П., Алехин Б. И., Кравченко А. И., Крадинов П. Г. Программный бюджет: цели, классификация и принципы построения // Академия бюджета и казначейства Минфина России. Финансовый журнал. — 2010. — № 3. — С. 5.

Для практического воплощения подходов, изложенных в Программе, Постановлением Правительства Российской Федерации от 2 августа 2010 г. № 588 утвержден Порядок разработки, реализации и оценки эффективности государственных программ Российской Федерации (далее — Порядок). В соответствии с п. 16 Порядка обязательным условием оценки планируемой эффективности государственной программы является успешное (полное) выполнение намеченных на период ее реализации целевых индикаторов и показателей государственной программы, а также мероприятий в установленные сроки. В качестве основных критериев применяются:

— критерии экономической эффективности, учитывающие оценку вклада государственной программы в экономическое развитие Российской Федерации в целом, оценку влияния ожидаемых результатов государственной программы на различные сферы экономики. Оценки могут включать как прямые (непосредственные) эффекты от реализации государственной программы, так и косвенные (внешние), возникающие в сопряженных секторах экономики Российской Федерации;

— критерии социальной эффективности, учитывающие ожидаемый вклад реализации государственной программы в социальное развитие, показатели которого не могут быть выражены в стоимостной оценке.

Проведенный анализ трактовок эффективности использования бюджетных средств в действующем законодательстве показывает отсутствие четкости, ясности и единых подходов к определению данного понятия. Такая ситуация, с одной стороны, не способствует качественному планированию эффективности бюджетных расходов на этапе формирования бюджетов всех уровней, а с другой — создает сложности при проведении оценки эффективности в ходе последующего контроля использования бюджетных средств.

«Принципиальный выбор стратегии реформирования в России был подкреплен мировым опытом бюджетных реформ. Кроме того, Россия в контексте реформирования бюджетного процесса осуществляет преемственность основных элементов бюджетирования по результатам, формирование которых происходило на протяжении десятилетий в развитых странах»<sup>19</sup>. В связи с этим, на наш взгляд, должна быть выстроена комплексная система управления государственными расходами, включающая как анализ соответствия программ национальным приоритетам, так и последующую оценку эффективности программных расходов.

Говоря о национальных приоритетах, отметим, что основным документом, содержащим в себе долгосрочные цели государственной политики, в настоящий момент является Концепция долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года<sup>20</sup> (далее — Концепция). Цель ее разработки — определение путей и способов обеспечения в долгосрочной перспективе устойчивого повышения благосостояния российских граждан, национальной безопасности, динамичного развития экономики, укрепления позиций России в мировом сообществе.

В целях реализации долгосрочных приоритетов государства определены приоритетные социально-экономические задачи на среднесрочную перспективу — Основные направления деятельности Правительства РФ на период до 2012 года<sup>21</sup>, которые являются первым этапом реализации Концепции.

В соответствии с долгосрочными приоритетами, зафиксированными в определенных документах, и своей миссией федеральные министерства разрабатывают долгосрочные целевые программы. Таким образом, на данном этапе проект каждой программы должен проходить проверку (в т. ч. независимыми экспертами) на ее соответствие политическим целям государства. Оценка программы по данному

---

<sup>19</sup> Беленчук А. А. *Бюджетирование, ориентированное на результат: стратегии и перспективы* // Академия бюджета и казначейства Минфина России. Финансовый журнал. — 2010. — № 1. — С. 105.

<sup>20</sup> Утверждена Распоряжением Правительства РФ от 17.11.2008 № 1662-р.

<sup>21</sup> Утверждены Распоряжением Правительства РФ от 17.11.2008 № 1663-р.

предмету должна производиться постоянно, а не только на этапе ее составления, рассмотрения и утверждения. Каждая долгосрочная целевая программа должна содержать четкую цель, соответствующую политическим приоритетам. Помимо этого, чтобы оценить необходимость реализации программы, а в последующем проводить ее мониторинг и оценку эффективности бюджетных расходов, в ней должны быть определены и обоснованы:

- ресурсы — затраты денежных средств или труда для получения непосредственных и конечных результатов;
- мероприятия — конкретные действия для достижения поставленных целей, получения необходимых результатов;
- непосредственные результаты — произведенный продукт или предоставленная услуга. В то же время произведенный продукт сам по себе не говорит о достигнутых результатах;
- конечные результаты — социально значимый эффект, который свидетельствует о прогрессе в достижении целей программы.

Отметим, что подлинным показателем «полезности» затраченных ресурсов является не произведенный продукт, а полученный эффект. Конечный результат, определяемый целями деятельности ведомства, — это те блага, которые получит человек и все население в целом в результате предоставленных услуг. Например, число пациентов, прошедших курс лечения в психиатрической больнице, — это непосредственный результат (оказанные услуги), а процент выписанных из больницы пациентов, способных вести самостоятельную жизнь, — конечный. Таким образом, смешение непосредственных и конечных результатов — это смешение произведенных продуктов (оказанных услуг) и достижений<sup>22</sup>.

Кроме того, мы считаем, что необходимо четкое закрепление на законодательном уровне понятия эффективности бюджетных расходов для однозначной его трактовки. В основе методики оценки эффективности должна лежать система показателей (индикаторов), которая позволяла бы комплексно оценить достигнутые результаты и эффективность управления бюджетными расходами на уровне ведомств.

В этой связи в формулировке показателей непосредственных и конечных результатов должны получить отражение: результирующая тенденция (снижение, рост и др.); целевая группа (население в целом или отдельные его категории); количественная динамика показателя (в абсолютном или относительном выражении); временной период планируемого изменения показателя.

Все показатели (индикаторы) должны обладать следующими свойствами:

- релевантность — показатели должны непосредственно относиться к сформулированным целям и задачам;
- четкость и однозначность, простота в понимании и использовании — чтобы обеспечить возможность сбора и сравнения данных, показатель должен быть четко и грамотно определен, описан языком, понятным пользователю;
- измеримость — показатели должны разрабатываться так, чтобы можно было их измерить;
- сравнимость — показатели должны обеспечивать сопоставимость во времени и позволять проводить сравнение между организациями;
- проверяемость — показатели должны быть сформированы таким образом, чтобы их значения (собранные и расчетные данные) могли быть проверены;
- статистическая надежность — показатели должны основываться на надежных системах сбора и обработки данных;
- экономическая целесообразность — очень важно соблюдать разумное соотношение между затратами на сбор данных и полезностью и необходимостью этих данных;

---

<sup>22</sup> Хатри Г. П. Мониторинг результативности в общественном секторе / пер. с англ. — М.: Фонд «Институт экономики города», 2005. — С. 6.

- контролируемость — управляющие предоставлением услуг должны иметь возможность контролировать затраты и непосредственные результаты;
- чувствительность — показатели должны быстро реагировать на изменения;
- быстрота обновления — показатели должны быть основаны на данных, которые можно получить за достаточно короткий промежуток времени, иначе существует опасность того, что решения будут приниматься на основе устаревших или утративших актуальность данных.

Для внедрения данной системы необходимо расширение полномочий бюджетополучателей («управленческая свобода») с одновременным установлением ответственности за недостижение ими поставленных целей. Отчеты об оценке эффективности должны стать основой для дальнейшего планирования и принятия управленческих решений, что обеспечит четкую взаимосвязь всех стадий бюджетного процесса. Комплексная система управления государственными расходами позволит обеспечить строгое соответствие программ национальным приоритетам и оптимальную их реализацию с точки зрения эффективности использования бюджетных средств.

## Библиография

1. Бюджетный кодекс Российской Федерации (действующая редакция) [Электронный ресурс] / Официальный сайт компании «Консультант Плюс». — Режим доступа: <http://www.consultant.ru/popular/budget>.
2. Федеральный закон от 26 апреля 2007 г. № 63-ФЗ «О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации в части регулирования бюджетного процесса и приведении в соответствие с бюджетным законодательством Российской Федерации отдельных законодательных актов Российской Федерации» [Электронный ресурс] / Официальный сайт компании «Консультант Плюс». — Режим доступа: <http://base.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc;base=LAW;n=105289>.
3. Бюджетное послание Президента Российской Федерации о бюджетной политике в 2010–2012 годах от 25 мая 2009 г. [Электронный ресурс] / Официальный сайт Президента России. — Режим доступа: <http://www.kremlin.ru/acts/4187>.
4. Бюджетное послание Президента Российской Федерации о бюджетной политике в 2011–2013 годах от 29 июня 2010 г. [Электронный ресурс] / Официальный сайт Президента России. — Режим доступа: <http://www.kremlin.ru/news/8192>.
5. Концепция реформирования бюджетного процесса в Российской Федерации в 2004–2006 годах. Одобрена Постановлением Правительства Российской Федерации от 22 мая 2004 г. № 249 «О мерах по повышению результативности бюджетных расходов» [Электронный ресурс] / Официальный сайт компании «Консультант Плюс». — Режим доступа: <http://base.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc;base=LAW;n=88816>.
6. Концепция долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года. Утверждена Распоряжением Правительства РФ от 17.11.2008 № 1662-р [Электронный ресурс] / Официальный сайт компании «Консультант Плюс». — Режим доступа: <http://base.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc;base=LAW;n=90601>.
7. Постановление Правительства Российской Федерации от 15 апреля 2009 г. № 322 «О мерах по реализации Указа Президента Российской Федерации от 28 июня 2007 г. № 825 “Об оценке эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации”» [Электронный ресурс] / Официальный сайт компании «Консультант Плюс». — Режим доступа: <http://base.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc;base=LAW;n=104726>.
8. Официальный сайт Министерства финансов Российской Федерации [Электронный ресурс]. — Режим доступа: [http://www.minfin.ru/common/img/uploaded/library/2010/02/PPEBR\\_190210.pdf](http://www.minfin.ru/common/img/uploaded/library/2010/02/PPEBR_190210.pdf).
9. Официальный сайт Казначейства Канады [Электронный ресурс]. — Режим доступа: <http://www.tbs-sct.gc.ca/sr-es/index-eng.asp>.
10. Афанасьев, М. П., Алехин, Б. И., Кравченко, А. И., Крадинов, П. Г. Программный бюджет: цели, классификация и принципы построения // Академия бюджета и казначейства Минфина России. Финансовый журнал. — 2010. — № 3. — С. 5.
11. Беленчук, А. А. Эффективность расходов бюджета: подходы и сравнения // Академия бюджета и казначейства Минфина России. Финансовый журнал. — 2010. — № 3. — С. 42.
12. Борисов, А. Н. Комментарий к Бюджетному кодексу Российской Федерации. — 2-е изд., перераб. и доп. — М.: Юстицинформ, 2008.
13. Бобкова, О. В., Борисов, М. С., Гатин, А. М., Колпаков, Р. В., Никитина, О. В., Романова, Е. В., Степанова, О. Н. Комментарий к Бюджетному кодексу Российской Федерации. — Система ГАРАНТ, 2005.
14. Хатри, Г. П. Мониторинг результативности в общественном секторе / пер. с англ. — М.: Фонд «Институт экономики города», 2005.