

---

## МЕХАНИЗМЫ ОЦЕНКИ ЭФФЕКТИВНОСТИ ИСПОЛЬЗОВАНИЯ БЮДЖЕТНЫХ СРЕДСТВ

© 2010 Н.Н. Асташова

Российская академия народного хозяйства и государственной службы  
при Президенте Российской Федерации

E-mail: kafedra\_itemeo@mail.ru

Поставлены вопросы методологии оценки бюджетных расходов, показана необходимость механизма мониторинга эффективности бюджетных расходов при проведении контрольных мероприятий.

*Ключевые слова:* государственный и муниципальный финансовый контроль, бюджетирование, ориентированное на результат, оценка эффективности бюджетных расходов.

Внедрение бюджетирования, ориентированного на результат (БОР), должно сопровождаться институциональной реформой системы государственного управления и контроля, предусматривающей, в числе прочего, адаптацию к задачам результативного бюджетирования, функциям органов власти, координирующих и контролирующей деятельность отраслевых министерств и ведомств, таких как Счетная палата Российской Федерации, федеральные службы Министерства финансов России и др.

Практически во всех развитых странах, где внедряется система БОР, вначале была проведена реформа системы контроля, а уже затем устанавливались новые принципы бюджетного планирования. Прежде чем новые финансовые полномочия были делегированы органам исполнительной власти, особенно на местах, повсеместно была создана адекватная система контроля. Кроме того, инструментарий результативного бюджетирования ставит перед государственным финансовым контролем ряд проблем по разработке и внедрению в действующую практику новых, ранее не применявшихся приемов и способов проведения контрольных операций, связанных с аналитической работой контролируемых субъектов, позволяющих делать выводы о целесообразности, результативности и эффективности использования государственных финансовых ресурсов. Таким образом, изменение парадигмы бюджетного процесса в целом приводит к изменению парадигмы государственного финансового контроля.

Организация рационального и эффективного расходования бюджетных ресурсов необходима в любом современном обществе, поскольку существенно влияет на достижение оптимальных

параметров функционирования экономики и решение стоящих перед государством приоритетных задач. Теоретически любое общество стремится использовать свои ресурсы максимально эффективно. Следовательно, необходимость оценки результативности и эффективности расходования бюджета продиктована требованиями общества.

Механизмы оценки эффективности использования государственных ресурсов содержит аудит эффективности, широко применяемый в зарубежных странах в течение последних десятилетий как один из видов финансового контроля.

Появление этого вида контроля было зафиксировано в ст. 4 Лимской декларации руководящих принципов контроля<sup>1</sup>, в которой подчеркивается, что в дополнение к финансовому аудиту, важность которого неоспорима, имеется также контроль, направленный на проверку того, насколько эффективно и экономно расходуются государственные средства. Такой контроль включает не только специфические аспекты управления, но и всю организационную и административную систему<sup>2</sup>.

В то же время анализ действующих федеральных законов и иных правовых актов позволяет сделать вывод об отсутствии необходимой правовой базы для осуществления аудита эффективности в Российской Федерации. На законодательном уровне это понятие не утверждено.

Вообще, эффективность и результативность использования бюджетных средств является одним из принципов бюджетной системы, установленных ст. 34 Бюджетного кодекса РФ. Он означает, что «при составлении и исполнении бюджетов участники бюджетного процесса в рамках установленных им бюджетных полномочий долж-

ны исходить из необходимости достижения заданных результатов с использованием наименьшего объема средств или достижения наилучшего результата с использованием определенного бюджетом объема средств”<sup>3</sup>. К сожалению, данное определение весьма общее, механизм оценки эффективного использования средств в Бюджетном кодексе Российской Федерации не описан.

Квалификация деятельности по использованию бюджетных средств как “неэффективной” требует специальных доказательств того, что существует практическая возможность альтернативного варианта деятельности, способного привести к лучшему использованию средств. Очевидно, что на сегодня отсутствует соответствующий правовой механизм для получения и представления таких доказательств и, соответственно, для проведения оценки эффективности.

Не раскрывается механизм оценки эффективного использования средств и в федеральном законе “О Счетной палате Российской Федерации” от 11 января 1995 г. № 4-ФЗ<sup>4</sup>. В нем лишь фиксируется, что одной из задач Счетной палаты Российской Федерации является “определение эффективности и целесообразности расходов государственных средств и использования федеральной собственности”. Тем более, что в ст. 9 и 15 данного закона установлено, что контрольно-ревизионная деятельность Счетной палаты России осуществляется “на основе документального подтверждения законности производственно-хозяйственной деятельности, достоверности бухгалтерского учета и финансовой отчетности”, т.е. того, что в соответствии с зарубежной терминологией называют финансовым аудитом.

Кроме того, ст. 16 и 17 указанного закона определены направления, по которым Счетная палата Российской Федерации “осуществляет контроль за эффективностью: использованием иностранных кредитов и займов, получаемых Правительством Российской Федерации от иностранных государств и финансовых организаций; размещение централизованных финансовых ресурсов, выдаваемых на возвратной основе; использование средств федеральных внебюджетных фондов и валютных средств, находящихся в ведении Правительства Российской Федерации”. Таким образом, сфера осуществляемого Счетной палатой Российской Федерации контроля за эффективностью использования государственных средств законодательно ограничена.

Принимая во внимание мнение специалистов в области государственных финансов, можно сделать вывод о том, что под эффективностью расходования бюджетных средств следует понимать достижение поставленных целей и задач в рамках реализации государственных программ путем соотношения полученного результата и произведенных затрат. Понятие эффективности выражает относительный эффект, результативность процесса, операции, проекта, определяемые как отношение эффекта, результата к затратам, расходам, обусловившим, обеспечившим его получение<sup>5</sup>.

Следует отметить, что в последние годы в рамках реформирования бюджетного процесса было принято значительное количество подзаконных нормативных правовых актов, которые могут рассматриваться в качестве необходимой предпосылки для регулирования вопросов, связанных с определением эффективности.

К примеру, перечень мероприятий, определенных Концепцией административной реформы в Российской Федерации в 2006-2008 гг.<sup>6</sup>, предусматривает: разработку ключевых измеримых показателей эффективности и результативности деятельности органов исполнительной власти по основным направлениям их деятельности в соответствии со стратегическими целями государства; внедрение технологий и процедур целеполагания, обеспечивающих привязку целей к конкретным исполнителям; выработку показателей, позволяющих адекватно оценить степень достижения поставленных целей и действия исполнителей, предпринимаемые для достижения этих целей; разработку и внедрение управленческого учета, позволяющего распределять ресурсы по поставленным задачам, а также обеспечивать контроль за достижением результатов и определять персональную ответственность руководителей и должностных лиц за решение указанных задач; разработку и внедрение системы внутреннего аудита, позволяющей оценивать эффективность деятельности структурных подразделений и должностных лиц, ответственных за решение поставленных задач, а также проводить оценку эффективности бюджетных расходов; внедрение системы регулярной оценки рисков, препятствующих достижению намеченных целей.

Указом Президента Российской Федерации “Об оценке эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Фе-

дерации” от 28 июня 2007 г. № 825 (далее - Указ № 825) утвержден перечень показателей<sup>7</sup> для оценки эффективности деятельности органов исполнительной власти регионального уровня. Чуть позднее введен перечень дополнительных показателей, в том числе показателей эффективности использования средств консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации. Утверждены также методика оценки эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации и форма доклада высших должностных лиц (руководителей высших исполнительных органов государственной власти) субъектов Российской Федерации о достигнутых значениях показателей за отчетный год и их планируемых значениях на трехлетний период.

Практика реализации Указа № 825 выявила ряд недостатков представленной системы показателей и методики оценки эффективности деятельности региональных органов исполнительной власти, устранение которых необходимо в целях проведения более качественной оценки их деятельности.

В дальнейшем уточнялся перечень дополнительных показателей, методика оценки эффективности и форма доклада руководителей высших исполнительных органов государственной власти субъектов РФ о достигнутых значениях показателей для оценки эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов РФ.

Так, в 2009 г. федеральными правительственными документами<sup>8</sup> определено, что оценка эффективности деятельности региональных органов власти должна проводиться в следующих сферах: экономический рост, здравоохранение и здоровье населения, общее, начальное и среднее профессиональное образование, жилищное строительство и обеспечение граждан жильем, жилищно-коммунальное хозяйство, дорожное хозяйство, обеспечение безопасности граждан, организация государственного и муниципального управления. При этом в сферах здравоохранения, образования, ЖКХ, государственного и муниципального управления предусмотрено проведение оценки эффективности расходования средств консолидированных бюджетов субъектов РФ. Показатели для оценки эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов РФ характеризуют, в частности, уровень социально-экономического развития субъекта РФ, ситуацию в сфере здравоохранения, образования, жилищно-коммунальной сфере, обеспеченность граждан жиль-

ем, организацию государственного и муниципального управления.

В 2010 г. перечень показателей для оценки эффективности дополнен показателями, характеризующими эффективность подготовки молодежи к военной службе, положение инвалидов, показателями уровня безопасности и материально-технического обеспечения организаций социального обслуживания для детей, инвалидов и престарелых граждан<sup>9</sup>.

Учитывая практический опыт проведенной оценки эффективности по итогам 2006-2008 гг., из перечня показателей исключен ряд характеристик, не отражающих непосредственно реализацию полномочий органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации.

Постоянно уточняется также методика оценки эффективности и форма доклада руководителей высших исполнительных органов государственной власти субъектов РФ о достигнутых значениях показателей за отчетный год и их планируемых значениях на трехлетний период. С 2008 г. аналогичные документы приняты и в отношении органов местного самоуправления<sup>10</sup>.

При всей важности этих документов и формирующейся практики оценки деятельности региональных органов государственной власти в рамках утвержденных документов нет механизмов определения ответственности государственных органов власти и органов местного самоуправления за исполнение целевых показателей.

В Концепции реформирования межбюджетных отношений до 2013 г. отмечено, что “разработка и реализация мер по повышению результативности расходов соответствующих бюджетов... находится в начальной стадии, в частности не везде внедрены принципы бюджетирования, ориентированного на результат, практически отсутствует система оценки эффективности бюджетных расходов”<sup>11</sup>.

Согласно вышеуказанным документам, эффективность деятельности органов исполнительной власти субъектов РФ и органов местного самоуправления оценивается сегодня по доле неэффективных расходов в общем объеме расходов консолидированного бюджета субъекта РФ. Такой подход имеет определенные противоречия, вытекающие из институциональных особенностей функционирования органов власти по вертикали бюджетной системы.

Например, новыми нормативными актами при определении расходов на общее образование утвер-

ждены формулы расчета объема неэффективных расходов на управление кадровыми ресурсами. Так, при избыточном значении численности прочего персонала в образовательном учреждении (оптимальным считается не более 53% от численности учителей, 35% от общей численности работающих) должны приниматься соответствующие меры. Таким образом, методикой установлены требования к формированию штатных расписаний образовательных учреждений. Вместе с тем в соответствии с п. 1 ст. 32 закона РФ “Об образовании” образовательное учреждение самостоятельно в осуществлении образовательного процесса, подборе и расстановке кадров, научной, финансовой, хозяйственной и иной деятельности в пределах, установленных законодательством РФ, типовым положением об образовательном учреждении соответствующего типа и вида и уставом образовательного учреждения.

Фактически органы исполнительной власти субъектов РФ и местного самоуправления не имеют прямых механизмов воздействия на процессы формирования штатных расписаний и расходования средств бюджета региона, направляемых на оплату труда работников муниципальных образовательных учреждений. Необходимо также учесть, что численность прочего персонала в образовательном учреждении зависит от объективных факторов: площади здания, наличия инфраструктурных объектов и структурных подразделений (пришкольных интернатов, служб психолого-педагогического сопровождения учащихся, групп продленного дня, дошкольного и дополнительного образования) и др. При этом деятельность работников указанных структурных подразделений является неотъемлемой частью оказываемых услуг по предоставлению общедоступного и бесплатного образования.

В качестве примера выводов по результатам оценки эффективности и противоречий, которые при этом возникают, рассмотрим ситуацию по некоторым регионам.

В соответствии с Указом № 825 и правительственными документами, принятыми в его развитие, Министерством регионального развития проведен анализ эффективности деятельности органов исполнительной власти за 2009 г. по следующим сферам: экономический рост, доходы населения, здравоохранение, жилищное строительство, дорожное хозяйство, обеспечение безопасности.

В рейтинге регионов первые три места заняли Тюменская область, Пермский край и Мос-

ковская область благодаря следующим показателям:

- высокая среднесписочная численность работников малых и средних предприятий;
- отсутствие неэффективных расходов в сфере госуправления;
- высокий уровень удовлетворенности населения деятельностью главы региона в сфере здравоохранения;
- неэффективные расходы в сфере образования ниже среднероссийского уровня;
- большая часть учреждений здравоохранения и образования переведены на новую систему оплаты труда;
- все муниципальные образования предоставляют льготы по оплате жилищно-коммунальных услуг в денежной форме;
- высокая среднесписочная численность работников малых и средних предприятий;
- отсутствие незавершенного строительства.

Самое последнее 83-е место заняла Республика Калмыкия по причине высокой доли неэффективных расходов в сферах здравоохранения, образования, госуправления, а также большого объема незавершенного строительства и высокой младенческой смертности.

На строчку выше (82-е место) вышла Архангельская область с высокой долей неэффективных расходов во всех сферах, особенно в ЖКХ, большим объемом незавершенного в установленные сроки строительства и критическим коэффициентом доступности жилья.

При всей важности и прогрессивности такой постановки вопроса отметим, что предлагаемая для оценки эффективности система показателей несовершенна по нескольким основаниям.

В первую очередь, это касается показателей, на значение которых могут оказывать непосредственное влияние органы исполнительной власти региона через так называемый административный ресурс, т.е., где статистика зависит от действий самого исполнителя (например, средняя продолжительность временной нетрудоспособности, удельный вес детей первой и второй групп здоровья и др.).

Вторая группа “проблемных” показателей - это показатели, характеризующие “лояльность” ответственности к деятельности исполнительных органов власти и функционированию бюджетного сектора региона. Например, удовлетворенность насе-

ления качеством образования, удовлетворенность населения медицинской помощью, удовлетворенность деятельностью органов исполнительной власти в целом. Результаты значений по показателям напрямую зависят от того, какие группы населения выражают свое мнение.

Третья проблемная зона в системе показателей связана, на наш взгляд, с неопределенностью целевых установок самих показателей. Например, расходы консолидированного бюджета региона по отдельным, прежде всего, социальным сферам. Такие показатели не несут в себе никакой информационной нагрузки с точки зрения эффективности региональных социальных расходов, а лишь констатируют удельный вес данных бюджетных расходов.

Полученный опыт свидетельствует, что проведение оценки эффективности бюджетных расходов в условиях существующих форм и методов контроля невозможно. Для этого необходимо разработать и законодательно закрепить механизм мониторинга эффективности бюджетных расходов при проведении контрольных мероприятий. Важно понимать, что мониторинг бюджетных расходов неразрывно связан с такими понятиями, как прозрачность и подконтрольность любой деятельности, и это необходимо и общественности, и исполнительной власти для совершенствования процесса управления.

Методология оценки эффективности бюджетных расходов должна быть единой с методологией государственного финансового контроля, в частности аудита эффективности, так как цели оценки эффективности бюджетных расходов и финансового контроля совпадают. Различия могут быть лишь в выводах по результатам оценки и по выработке системы мер.

---

<sup>1</sup> Лимская декларация руководящих принципов контроля // Контроль финансовых потоков : учеб. посо-

бие / А.З. Селезнев ; под ред. В.Ю. Катасонова. М., 2010. С. 147.

<sup>2</sup> Лопатин В.Н. О проблемах разработки концепции государственного контроля при реализации прав государства на объекты интеллектуальной собственности // Организация и совершенствование системы государственного финансового контроля: проблемы и приоритеты : материалы “круглого стола” Петерб. экон. форума. М., 2002. С. 56.

<sup>3</sup> Бюджетный кодекс РФ. Ст. 34.

<sup>4</sup> Федеральный закон от 11 января 1995 г. № 4-ФЗ “О Счетной палате Российской Федерации”. Ст. 2.

<sup>5</sup> Райзберг Б.А., Лозовский Л.Ш., Стародубцева Е.Б. Современный экономический словарь. М., 1997. С. 404.

<sup>6</sup> Распоряжение Правительства РФ от 25 октября 2005 г. № 1789-р.

<sup>7</sup> По Указу № 825 перечень включает 43 показателя, основными из которых можно назвать: экономический рост, уровень безработицы, доходы населения, профилактика терроризма, смертность населения и др.

<sup>8</sup> См.: постановление Правительства РФ “О мерах по реализации Указа Президента Российской Федерации от 28.06.2007 г. № 825 “Об оценке эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации” от 15 апреля 2009 г. № 322.

<sup>9</sup> См.: постановление Правительства РФ “О внесении изменений в постановление Правительства РФ от 15.04.2009 № 322” от 1 апреля 2010 г. № 212.

<sup>10</sup> См.: указ Президента РФ “Об оценке эффективности деятельности органов местного самоуправления муниципальных районов (городских округов)” от 28 апреля 2008 г. № 607; распоряжение Правительства РФ “О реализации Указа Президента РФ от 28.04.2008 г. № 607 “Об оценке эффективности деятельности органов местного самоуправления городских округов и муниципальных районов” от 11 сентября 2008 г. № 1313-р.

<sup>11</sup> Распоряжение Правительства РФ “Концепция межбюджетных отношений и организации бюджетного процесса в субъектах Российской Федерации и муниципальных образованиях до 2013 года” от 8 августа 2009 г. № 1123-р.

*Поступила в редакцию 03.10.2010 г.*