

## Экономика государственного сектора

ОЦЕНКА ЭФФЕКТИВНОСТИ РАСХОДОВ  
СУБЪЕКТОВ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ  
В РАМКАХ ГОСУДАРСТВЕННЫХ ПРОГРАММ**Роман АФАНАСЬЕВ**

кандидат экономических наук,  
старший научный сотрудник  
Центра межбюджетных отношений,  
Научно-исследовательский финансовый  
институт Министерства финансов РФ  
(127006, Москва, Настасьинский пер., д. 3, стр. 2).  
E-mail: afanasev@nifi.ru

Оικονομία • Πολιτικά

OIKONOMIA • POLITIKA

**Введение**

**П**овышение эффективности бюджетных расходов, а также результативности деятельности органов власти является одной из ключевых задач бюджетной реформы, которая в условиях замедления роста экономики и сокращения доходов бюджетов всех уровней бюджетной системы приобретает особую актуальность. Данная задача была поставлена еще в Концепции реформирования бюджетного процесса в Российской Федерации в 2004—2006 годах, одобренной Постановлением Правительства РФ № 249 от 22 мая 2004 года. Это постановление заложило основу для бюджетной реформы и перехода от «управления затратами» к «управлению результатом».

Согласно данной концепции бюджет формируется на основе четко установленных целей и планируемых результатов государственной (муниципальной) политики. Бюджетные расходы должны иметь жесткую привязку к конкретным результатам деятельности соответствующего уровня власти. Таким образом, трактовка понятия эффективности бюджетных расходов, которое прежде понималось как своевременное и полное расходование средств в соответствии с бюджет-

**Аннотация**

Переход к составлению и исполнению региональных бюджетов на основе государственных программ обуславливает необходимость проведения оценки эффективности расходов в рамках программного подхода. В статье рассмотрены определение понятия эффективности бюджетных расходов в федеральной нормативной правовой базе, а также методологические подходы к проведению оценки эффективности бюджетных расходов. Предложено обобщающее определение понятия эффективности расходов, как оно понимается в федеральном законодательстве, и на его основе — методика оценки эффективности бюджетных расходов в рамках государственных программ. Эта методика, в отличие от методологических подходов, представленных в федеральной нормативной правовой базе, позволяет оценивать государственные программы в динамике за весь период их реализации.

**Ключевые слова:** бюджетный кодекс РФ, бюджет субъекта РФ, программное бюджетирование, государственные программы, эффективность расходов.

**JEL:** H5, H7.

ной росписью, изменилась. Эффективность бюджетных расходов стала одним из важнейших показателей бюджетной политики.

В секторе государственного управления РФ понятия эффективности и результативности использования бюджетных средств, равно как и понятия непосредственных и конечных результатов, получили распространение в середине 2000-х годов в результате реализации нескольких международных проектов по мониторингу и оценке эффективности общественных финансов, а также с началом осуществления бюджетной и административной реформ.

### **1. Понятие эффективности расходов в федеральном законодательстве**

На текущий момент в законодательстве отсутствует однозначное определение понятия «эффективности бюджетных расходов». В соответствии со ст. 34 Бюджетного кодекса Российской Федерации<sup>1</sup> принцип эффективности бюджета состоит в необходимости достижения заданных результатов с использованием наименьшего объема средств (экономности) и (или) достижения наилучшего результата с использованием определенного бюджетом объема средств (результативности). Очевидно, что экономность и результативность тесно взаимосвязаны и могут быть обособлены друг от друга лишь с некоторой долей условности. По сути, они лишь выражают различные стороны эффективности общественных расходов. Как правило, более экономичные решения обеспечивают наивысшую производительность, а она, в свою очередь, приводит к должной результативности. При этом следует отметить, что данное в статье 34 Бюджетного кодекса РФ определение результативности отличается от принятого в научной литературе. Согласно данному выше определению под результативностью понимается достижение *наилучшего*, а не запланированного результата.

В теории экономики общественного сектора под эффективностью понимается соотношение достигнутых результатов и объемов затраченных ресурсов. При этом под ресурсами понимается не только финансовая составляющая, но и трудовые, административные и прочие ресурсы. На основе этого можно сделать вывод, что при бюджетировании, ориентированном на результат, эффективность бюджетных расходов определяется сопоставлением достигнутых результатов деятельности и затраченных бюджетных средств.

Таким образом, оценка эффективности бюджетных расходов подразумевает оценку не только финансовых средств, но и достигнутых результатов, то есть результативность. Следовательно, для проведения оценки эффективности бюджетных расходов необходимо определить

<sup>1</sup> Бюджетный кодекс Российской Федерации от 31.07.1998 № 145-ФЗ (ред. от 26.12.2014, с изм. от 08.03.2015).

показатели результативности по каждому направлению расходования бюджетных средств субъектом РФ.

Определение понятия эффективности бюджетных средств можно найти, например, в стандарте финансового контроля Счетной палаты РФ — СФК 104 «Проведение аудита эффективности использования государственных средств»<sup>2</sup>. Согласно этому документу эффективность использования государственных средств характеризуется соотношением между результатами использования государственных средств и затратами на их достижение. В СФК 104 результативность характеризуется степенью достижения запланированных результатов использования государственных средств или деятельности объектов аудита эффективности.

В соответствии с Методическими указаниями по разработке и реализации государственных программ Российской Федерации, утвержденных Минэкономразвития РФ<sup>3</sup>, оценка эффективности государственной программы производится с учетом:

- оценки степени достижения целей и решения задач государственной программы и входящих в нее подпрограмм;
- оценки степени реализации основных мероприятий программ и достижения ожидаемых непосредственных результатов их реализации;
- оценки степени соответствия запланированному уровню затрат;
- оценки эффективности использования средств федерального бюджета.

В данном документе устанавливается необходимость учитывать степень достижения целей и решения задач государственной программы и входящих в нее подпрограмм.

Таким образом, если обобщить определения, представленные в федеральной нормативной правовой базе, то под эффективностью бюджетных расходов будет пониматься соотношение между степенью достижения запланированных результатов и затраченными ресурсами.

## **2. Основные методы проведения оценки эффективности бюджетных расходов**

В рамках теории общественного сектора можно выделить четыре основных метода оценки эффективности бюджетных расходов [Layard, Glaister, 1994; Mishan, 1994; Belli et al., 2001; Brown, Jackson, 1990].

1. Анализ издержек и выгод (cost—benefit analysis, CBA).
2. Анализ издержек и полезности (cost—utility analysis, CUA).
3. Анализ издержек и результативности (cost—effectiveness analysis, CEA).
4. Анализ издержек и взвешенной результативности (weighted cost—effectiveness analysis, WCEA).

<sup>2</sup> Стандарт финансового контроля СФК 104 «Проведение аудита эффективности использования государственных средств». Счетная палата Российской Федерации. М., 2009.

<sup>3</sup> Приложение № 2 к приказу Минэкономразвития РФ от 20.11.2013 № 690 «Об утверждении Методических указаний по разработке и реализации государственных программ Российской Федерации».

При проведении оценки на основе этих методов можно сравнивать между собой различные программы или мероприятия с точки зрения эффективности. Данные методы используются преимущественно на этапе планирования, принятия решений о проведении того или иного мероприятия, утверждения программы, однако могут быть применены и для сравнения эффективности уже осуществленных расходов. Наиболее распространенным методом оценки эффективности бюджетных расходов является анализ издержек и выгод [Layard, Glaister, 1994; Mishan, 1994]. Остальные три метода целесообразно использовать, когда полученные результаты не представляется возможным выразить в деньгах [Belli et al., 2001; Brown, Jackson, 1990]. Основные различия этих методов заключаются в особенностях количественного определения результата и, соответственно, в расчете самого значения эффективности расходов. Каждый из этих методов имеет свои преимущества и ограничения по применению. Тем не менее эти методы хорошо себя зарекомендовали и широко используются.

Однако данное в федеральном законодательстве определение эффективности расходов как отношения степени достижения результата к объемам потраченных на это бюджетных средств означает выбор анализа издержек и результативности в качестве метода проведения оценки.

### **3. Программно-целевой подход к проведению оценки эффективности бюджетных расходов**

Поскольку на текущий момент переход субъектов РФ на программный формат бюджета завершен, то необходимо обозначить основные особенности программного бюджетирования, влияющие на проведение оценки эффективности бюджетных расходов.

Основное отличие программной формы бюджета от традиционной заключается в необходимости увязывать бюджетные расходы с результатами деятельности органов власти, выполняющих функции или оказывающих услуги в рамках своих полномочий [Афанасьев и др., 2010. С. 5—18]. Составление и исполнение региональных бюджетов с программной структурой расходов повышает прозрачность бюджетного процесса. За каждым направлением расходования бюджетных средств закреплена задача, для решения которой предназначены данные средства. Также закрепляется перечень целевых индикаторов и показателей решения этой задачи. Результатом по каждому направлению расходования средств станет достижение целевыми индикаторами и показателями запланированных значений.

В рамках программного бюджетирования оценка эффективности расходования бюджетных средств осуществляется на основе сопоставления плановых и фактических целевых показателей программы в целом и по конкретным мероприятиям. При оценке эффективности

государственных программ учитывается их социальная эффективность или результативность. Однако остается открытым вопрос, какую часть расходов можно считать эффективной в случае достижения плановых значений целевых показателей и индикаторов. В качестве критерия используется значение уровня достижения целевого показателя, закрепленного за конкретным мероприятием или направлением расходов и чаще всего определяемого в процентном выражении или в долях [Мильчаков, 2014. С. 81—93]. Данный подход применяется для оценки социальной эффективности расходов.

Поскольку переход на программный формат бюджета на федеральном уровне произошел на несколько лет раньше, то на федеральном уровне разработана соответствующая методология оценки эффективности бюджетных расходов с использованием программного подхода. Министерством экономического развития подготовлены и утверждены Методические указания по разработке и реализации государственных программ РФ<sup>4</sup>. Согласно этому документу одним из принципов формирования государственных программ является обязанность проведения регулярной оценки результативности и эффективности их реализации, оценки 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 [Блохин и др., 2013. С. 5—19].

К основным недостаткам методологии, разработанной Минэкономразвития РФ, можно отнести отсутствие учета динамики изменения целевых индикаторов и показателей. Таким образом, данная методология позволяет оценить только текущие расходы в отчетном году. При этом совершенно не учитываются расходы, которые были осуществлены, и результаты, которые были достигнуты в предыдущих периодах. Наибольшей проблемой при использовании данного метода является наличие временного лага между произведенными расходами и полученным за счет этих расходов результатом. Особенно важно учитывать это для инвестиционных расходов, например при оценке расходов на капитальное строительство или реконструкцию.

Для решения этой проблемы необходимо использовать динамику показателей конечного результата. Также в динамике необходимо рассматривать и бюджетные расходы, поскольку изменения объемов расходов могут быть вызваны не только проблемами с эффективностью, но и инфляционными процессами, что особенно актуально в настоящий момент. Поэтому для регионов предлагается рассмотреть следующий алгоритм действий.

---

<sup>4</sup> Приказ Минэкономразвития РФ от 20.11.2013 № 690 «Об утверждении Методических указаний по разработке и реализации государственных программ Российской Федерации».

#### 4. Методика оценки эффективности бюджетных расходов в рамках государственных программ

Оценка эффективности бюджетных расходов по государственной программе проводится в два этапа. На первом этапе рассчитывается результативность бюджетных расходов, осуществленных по каждому направлению затрат (по каждой государственной программе) отдельно. На втором этапе эффективность бюджетных расходов оценивается путем сопоставления полученных результатов и объемов бюджетных ассигнований. Критерии значений оценки эффективности бюджетных расходов субъектов Федерации должны быть установлены после первичной апробации данной методики.

1. Оценка эффективности бюджетных расходов  $j$ -го субъекта Федерации рассчитывается по следующей формуле:

$$ОЭБР_j = a \times ОЭ_j^T + (1 - a) \times ОЭ_j^D,$$

где:  $ОЭ_j^T$  — оценка эффективности бюджетных расходов  $j$ -го субъекта Федерации в отчетном финансовом году;  $ОЭ_j^D$  — оценка эффективности бюджетных расходов  $j$ -го субъекта Федерации в динамике за все время реализации действующих в отчетном финансовом году государственных программ;  $a$  — показатель, определяющий вес, с которым учитывается оценка эффективности бюджетных расходов в отчетном году.

Последний показатель определяется экзогенно и является общим для всех субъектов РФ. Этот показатель можно сделать различным для разных групп субъектов Федерации. В таком случае показатель будет определять, насколько важно учитывать динамику показателей для данной группы субъектов Федерации.

2. Оценка эффективности бюджетных расходов  $j$ -го субъекта Федерации в отчетном году ( $ОЭ_j^T$ ) определяется как среднее значение оценок эффективности по всем государственным программам  $j$ -го субъекта Федерации:

$$ОЭ_j^T = \sum_{i=1}^n m_i \times ОЭ_{ij}^{in}, \quad \sum_{i=1}^n m_i = 1,$$

где:  $ОЭ_{ij}^{in}$  — оценка эффективности  $i$ -й государственной программы в  $j$ -м субъекте Федерации в отчетном году;  $m_i$  — вес  $i$ -й государственной программы в  $j$ -м субъекте Федерации;  $n_i$  — количество государственных программ в  $j$ -м субъекте Федерации.

Вес  $i$ -й государственной программы в  $j$ -м субъекте Федерации в отчетном финансовом году определяется как доля расходов на  $i$ -ю государственную программу в общей сумме расходов по всем государственным программам  $j$ -го субъекта Федерации в отчетном финансовом году.

Оценка эффективности  $i$ -й государственной программы в  $j$ -м субъекте Федерации в отчетном году определяется по следующей формуле:

$$OЭ_{ij}^{rn} = CP_i^{rn} / CФ_i,$$

где:  $CP_i^{rn}$  — средняя степень результативности  $i$ -й государственной программы в отчетном году;  $CФ_i$  — степень финансирования  $i$ -й государственной программы в отчетном году.

Средняя степень результативности  $i$ -й государственной программы в отчетном году ( $CP_i^{rn}$ ) определяется по следующей формуле:

$$CP_i^{rn} = \frac{\sum^n P_i}{n},$$

где:  $P_i$  — общая результативность  $i$ -й государственной программы в отчетном году;  $n$  — число показателей (индикаторов), характеризующих цели  $i$ -й государственной программы.

Общая результативность  $i$ -й государственной программы рассчитывается по следующему алгоритму.

Для показателей, по которым положительной считается тенденция *роста* значения, расчет производится по следующей формуле:

$$P_i = \Pi_n^\Phi / \Pi_n^П,$$

где:  $\Pi_n^\Phi$  — фактическое значение показателя (индикатора) государственной программы в отчетном году;  $\Pi_n^П$  — планируемое значение показателя (индикатора) государственной программы в отчетном году.

Для показателей, по которым положительной считается тенденция *снижения* значения, расчет производится по следующей формуле:

$$P_i = \Pi_n^П / \Pi_n^\Phi.$$

Степень финансирования  $i$ -й государственной программы в отчетном году ( $CФ_i$ ) определяется соотношением фактических и плановых объемов бюджетных ассигнований, предусмотренных на  $i$ -ю государственную программу.

3. Оценка эффективности бюджетных расходов  $j$ -го субъекта РФ в динамике за все время реализации действующих в отчетном финансовом году государственных программ ( $OЭ_j^D$ ) определяется как среднее значение оценок эффективности по всем государственным программам  $j$ -го субъекта Федерации в динамике:

$$OЭ_j^D = \sum_{i=1}^n k_{ij} \times OЭ_{ij}^{rn}, \quad \sum_{i=1}^n k_{ij} = 1,$$

где:  $OЭ_{ij}^{rn}$  — оценка эффективности в динамике за все время реализации  $i$ -й государственной программы в  $j$ -м субъекте Федерации;  $k_{ij}$  — вес  $i$ -й государственной программы в  $j$ -м субъекте Федерации;  $n$  — количество государственных программ в  $j$ -м субъекте Федерации.

Вес  $i$ -й государственной программы в  $j$ -м субъекте Федерации за все время реализации данной государственной программы определяется как доля суммарных расходов по  $i$ -й государственной программе за все время реализации государственной программы в общих расходах на все государственные программы за всё время реализации государственных программ, действующих в отчетном финансовом году.

Оценка эффективности в динамике за всё время реализации  $i$ -й государственной программы в  $j$ -м субъекте РФ рассчитывается ( $ОЭД_{ij}^{гп}$ ) по следующей формуле:

$$ОЭД_{ij}^{гп} = СДР_{ij}^{гп} / СДО_{ij}^{гп},$$

где:  $СДР_{ij}^{гп}$  — средняя фактическая динамика результативности показателей (индикаторов)  $i$ -й государственной программы;  $СДО_{ij}^{гп}$  — средняя фактическая динамика объемов бюджетных ассигнований  $i$ -й государственной программы.

Средняя фактическая динамика результативности показателей (индикаторов)  $i$ -й государственной программы в  $j$ -м субъекте Федерации ( $СДР_{ij}^{гп}$ ) рассчитывается по следующей формуле:

$$СДР_{ij}^{гп} = \frac{\sum_{p=1}^l P_i^p / P_i^{p-1}}{l},$$

где:  $P_i^p$  — фактическое значение общей результативности  $i$ -й государственной программы в году  $p$ ;  $P_i^{p-1}$  — фактическое значение общей результативности  $i$ -й государственной программы в году  $(p-1)$ ;  $l$  — количество лет, в течение которых реализовывалась  $i$ -я государственная программа, включая последний отчетный год.

Средняя фактическая динамика объемов бюджетных ассигнований  $i$ -й государственной программы в  $j$ -м субъекте Федерации ( $СДО_{ij}^{гп}$ ) рассчитывается по следующей формуле:

$$СДО_{ij}^{гп} = \frac{\sum ОБР_{ij}^p / ОБР_{ij}^{p-1}}{l},$$

где:  $ОБР_{ij}^p$  — фактический объем бюджетных расходов на реализацию  $i$ -й государственной программы в году  $p$ ;  $ОБР_{ij}^{p-1}$  — фактический объем бюджетных расходов на реализацию  $i$ -й государственной программы в году  $(p-1)$ ;  $l$  — количество лет, в течение которых реализовывалась  $i$ -я государственная программа, включая последний отчетный год.

### Заключение

Под эффективностью бюджетных расходов на федеральном уровне понимается соотношение между степенью достижения запланированных результатов и затраченными ресурсами. Методология, разработанная на федеральном уровне по оценке эффективности расходов



в рамках государственных программ, имеет существенные недостатки. В частности, рассматриваются и оцениваются только расходы текущего периода без учета временного лага между осуществленными расходами и полученными результатами. Такой подход не дает объективной оценки эффективности расходов, особенно капитальных затрат.

Представленная методика оценки эффективности расходов в полной мере учитывает классическое определение понятия «эффективность бюджетных расходов», а также динамику результативности при проведении оценки. Кроме того, в данной методике отражены особенности реформирования и перехода к программно-целевым методам бюджетирования в нашей стране.

Применение предлагаемой методики в бюджетном процессе будет зависеть от выбора целей и задач проведения оценки эффективности расходов. В случае проведения общей оценки эффективности расходов всех субъектов РФ можно ограничиться расчетом результативности по целевым индикаторам государственных программ субъектов Федерации. При оценке эффективности текущих расходов и при расчете результативности можно ограничиться индикаторами и показателями непосредственного результата, установленными по основным мероприятиям государственных программ. При проведении комплексной оценки эффективности расходов можно рассчитать результативность по всем показателям и индикаторам государственных программ, установленным по основным мероприятиям, задачам, подпрограммам и целям государственных программ.

Сроки и периодичность проведения оценки эффективности расходов также должны устанавливаться в зависимости от целей проведения оценки и регламента предоставления информации по утвержденным статистическим формам.

#### Литература

1. Афанасьев М. П., Алехин Б. И., Кравченко А. И., Крадинов П. Г. Программный бюджет: цели, классификация и принципы построения // Финансовый журнал. 2010. № 3. С. 5—18.
2. Блохин А. А., Стерник С. Г., Тулинова Н. В., Яременко И. А. Методология внутреннего мониторинга реализации государственных программ // Финансовый журнал. 2013. № 2. С. 5—19.
3. Мильчаков М. В. Учет неэффективных расходов субъектов Российской Федерации при предоставлении межбюджетных трансфертов из федерального бюджета // Финансовый журнал. 2014. № 4. С. 81—93.
4. Belli P., Anderson J. R., Barnum H. N., Dixon J. A., Tan J. P. Economic analysis of investment operations: Analytical tools and practical applications. Washington, DC: World Bank, 2001.
5. Brown C. V., Jackson P. M. Public sector economics. Oxford: Blackwell, 1990.
6. Layard R., Glaister S. Cost-benefit analysis. 2<sup>nd</sup> ed. Cambridge: Cambridge University Press, 1994.
7. Mishan E. J. Cost benefit analysis: An informal introduction. 4<sup>th</sup> ed. N.Y.: Routledge, 1994.

**Roman AFANASIEV**, Cand. Sci. (Econ.). E-mail: afanasev@nifi.ru.

Financial Research Institute (3 bld. 2, Nastasyinsky per., Moscow, 127006, Russian Federation).

### **Cost Efficiency Assessment of RF Regional Budgets Performed in Frames of State Programs**

#### **Abstract**

Transition to preparation and performance of regional budgets based on governmental programs causes the necessity of effectiveness assessment of budget expenditures in frames of program approach. There are following definitions explained in the article: effectiveness of budget expenditures in accordance with the federal regulatory framework, and methodological approaches in assessing the effectiveness of budget expenditures. In the paper, you will find a generalized definition of spending effectiveness, as it is understood by federal legislation, and a methodology of budget spending effectiveness in frames of governmental programs, that is based on the above-mentioned definition. The methodology, unlike represented on federal level methodological approaches, allows assessing governmental programs in dynamics, in the course of their implementation period.

*Key words: the Budget Code of the Russian Federation, budget of Russian constituent entity, program budgetary, the state programs, cost effectiveness.*

*JEL: H5, H7.*

#### **References**

1. Afanasev M. P., Alehin B. I., Kravchenko A. I., Kradinov P. G. Program budget: Targets, classification, and planning principles. *Finansovyi Jurnal*, 2010, no. 3, pp. 5-18.
2. Blohin A. A., Sternik S. G., Tulinova N. V., Yaremenko I. A. Internal auditing methodology of governmental programs. *Finansovyi Jurnal*, 2013, no. 2, pp. 5-19.
3. Milchakov M. V. The implementation of ineffective regional expenditure assessment in the decision-making process of grants allocation. *Finansovyi Jurnal*, 2014, no. 4, pp. 81-93.
4. Belli P., Anderson J. R., Barnum H. N., Dixon J. A., Tan J. P. *Economic analysis of investment operations: Analytical tools and practical applications*. Washington, DC: World Bank, 2001.
5. Brown C. V., Jackson P. M. *Public sector economics*. Oxford: Blackwell, 1990.
6. Layard R., Glaister S. *Cost-benefit analysis*. 2<sup>nd</sup> ed. Cambridge: Cambridge University Press, 1994.
7. Mishan E. J. *Cost benefit analysis: An informal introduction*. 4<sup>th</sup> ed. N.Y.: Routledge, 1994.