Карандасов, Станислав Ильич. Повышение эффективности бюджетных расходов на реализацию федеральных целевых программ : диссертация ... кандидата экономических наук : 08.00.10 / Карандасов Станислав Ильич; [Место защиты: Рос. ун-т дружбы народов].- Москва, 2012.- 173 с.: ил. РГБ ОД, 61 12-8/3382

**Содержание к диссертации**

Введение

**Глава 1. Теоретические основы программно-целевого бюджетирования 12**

1.1. Программно-целевое бюджетирование: содержание и принципы реализации 12

1.2. Мировой опыт применения программно-целевого бюджетирования .24

1.3. Концептуальные подходы к оценке эффективности бюджетных расходов 40

**Глава 2. Анализ эффективности расходов федерального бюджета, осуществляемых в форме федеральных целевых программ 52**

2.1. Инструментарий оценки эффективности и результативности бюджетных расходов на реализацию ФЦП 52

2.2. Особенности реализации федеральных целевых программ в Российской Федерации 71

2.3. Анализ действующих методик оценки эффективности бюджетных расходов на реализацию ФЦП 84

**Глава 3. Пути повышения эффективности бюджетных расходов на реализацию федеральных целевых программ 124**

3.1. Совершенствование методики оценки эффективности и результативности федеральных целевых программ 124

3.2. Направления оптимизации механизма разработки и реализации федеральных целевых программ 138

Заключение 149

Библиографический список 154

* [Мировой опыт применения программно-целевого бюджетирования](http://www.dslib.net/finansy/povyshenie-jeffektivnosti-bjudzhetnyh-rashodov-na-realizaciju-federalnyh-celevyh.html#5042001)
* [Концептуальные подходы к оценке эффективности бюджетных расходов](http://www.dslib.net/finansy/povyshenie-jeffektivnosti-bjudzhetnyh-rashodov-na-realizaciju-federalnyh-celevyh.html#5042002)
* [Особенности реализации федеральных целевых программ в Российской Федерации](http://www.dslib.net/finansy/povyshenie-jeffektivnosti-bjudzhetnyh-rashodov-na-realizaciju-federalnyh-celevyh.html#5042003)
* [Направления оптимизации механизма разработки и реализации федеральных целевых программ](http://www.dslib.net/finansy/povyshenie-jeffektivnosti-bjudzhetnyh-rashodov-na-realizaciju-federalnyh-celevyh.html#5042004)

**Введение к работе**

**Актуальность темы исследования.**Эффективность бюджетных  
расходов является необходимым условием обеспечения

конкурентоспособности и устойчивого роста экономики России. Удлинение горизонтов планирования, смещение приоритетов бюджетной политики в сторону среднесрочных и долгосрочных целей развития обуславливают повышение роли программно-целевых методов управления. Основным инструментом реализации принципов программно-целевого бюджетирования на федеральном уровне выступают федеральные целевые программы, позволяющие увязать выделяемые из бюджета ресурсы и планируемые результаты в решении задач государственного, экономического и социального развития Российской Федерации. Благодаря формированию иерархии целей, задач и конкретных мероприятий, федеральные целевые программы призваны обеспечить прозрачность бюджетных расходов и возможность оценки эффективности и результативности деятельности главных распорядителей бюджетных средств.

Вместе с тем, применение программно-целевого метода в бюджетном процессе часто оказывается формальным: отсутствие измеримых целей и ожидаемых результатов федеральных целевых программ, низкая обоснованность финансирования и размытость ответственности за реализацию программных мероприятий затрудняют проектную и итоговую оценку эффективности бюджетных расходов государства. Как следствие, в бюджетном секторе сохраняются условия для неоправданного увеличения бюджетных расходов на программные мероприятия, отсутствует мотивация органов государственной власти к повышению эффективности использования бюджетных средств.

Проводимая в Российской Федерации в последние годы реформа бюджетного процесса была направлена на переход к формированию программного бюджета. К 2013 году основная часть федерального бюджета должна быть представлена в виде комплекса государственных целевых программ. Такой подход требует совершенствования действующей системы программно-целевого бюджетирования и уточнения инструментария оценки эффективности бюджетных расходов государства. Это обусловливает актуальность темы исследования, его цель и задачи.

**Степень научной разработанности проблемы.**Первые фундаментальные разработки в области исследования государственных финансов принадлежат классикам экономической теории А. Смиту, Ж. Сэю, Д. Рикардо, Дж. С. Миллю. Вопросы эффективности деятельности государства как экономического субъекта рассматривали представители различных экономических школ: С. Сисмонди, К. Маркс, В. Паретто, А. Пигу, Т. Веблен, Дж. Коммонс, У. Митчелл, Дж. Кейнс, Р. Харрод, А. Хансен, Д. Хикс, П. Самуэльсон, М. Фридмен, Р. Коуз, Д. Норт, Дж. Гэлбрейт, Д. Белл и др.

Оценка современного этапа научной разработанности проблем теории бюджета базируется на исследованиях, проводившихся Л.И. Абалкиным, СЮ.

Глазьевым, Р.С. Гринбергом, A.M. Лавровым, Г.Б. Клейнером, Р.Г. Коузом, Д.С. Львовым, Н.Я. Петраковым, Г.Б. Поляком, М.В. Романовским, Дж. Э. Стиглицем, У.Ф. Шарпом, Т.К. Шеллингом, X. Брюйном.

Проводимый в работе анализ основан на работах отечественных ученых, внесших существенный вклад в исследование вопросов бюджетной эффективности и инструментов программно-целевого бюджетирования: А.С. Бараховского, М.Д. Дуганова, Е.И. Ивановой, A.M. Лаврова, С.А. Овчинцевой, A.M. Октябрьского, И.В. Осиповой, Б.А. Райзберга, СР. Рустамовой, И.В. Стародубовской, О.С. Сухарева, В.Л. Тамбовцева, М.А. Федотовой, В.Ю. Чигирева.

Анализ опубликованных по теме диссертации работ свидетельствует о том, что методология программно-целевого бюджетирования еще не полностью сформирована. Нерешенными остаются вопросы, возникающие в процессе ее применения на практике, в частности вопросы измерения и оценки промежуточного и конечного результатов расходования бюджетных средств в форме целевых программ.

**Цель и задачи диссертационного исследования.**Цель исследования заключается в разработке и обосновании возможных путей повышения эффективности бюджетных расходов на реализацию федеральных целевых программ.

Для достижения вышеуказанной цели автором были поставлены следующие **задачи:**

1. обобщить теоретические представления о функциях государства и о программно-целевом бюджетировании как инструменте повышения эффективности расходов бюджетов органов власти различных уровней;
2. структурировать отечественный и зарубежный опыт программно-целевого бюджетирования, выделить лучшую практику и существующие в данной сфере проблемы, выявить факторы дальнейшего развития программно-целевого бюджетирования в РФ;
3. исследовать применяемую в России методологию, а также сформированные на её основе методики оценки эффективности и результативности бюджетных расходов на реализацию федеральных целевых программ;
4. разработать предложения по совершенствованию методики оценки эффективности и результативности расходов федерального бюджета, реализуемых в форме целевых программ;
5. обосновать систему мер, направленных на повышение эффективности бюджетных расходов, осуществляемых с применением программно-целевого метода.

**Объектом**диссертационного исследования являются бюджетные расходы на реализацию федеральных целевых программ.

**Предметом**диссертационного исследования являются финансово-экономические отношения, возникающие между участниками бюджетного процесса в ходе планирования, исполнения и контроля эффективности

бюджетных расходов, организованных в форме федеральных целевых программ.

Область **исследования**диссертационной работы соответствует пунктам 2.3. «Теория, методология, методика финансового планирования на уровне государства и муниципальных образований»; 2.8. «Оптимизация бюджетного процесса: совершенствование системы управления доходами и расходами бюджетной системы и внебюджетных фондов» паспорта научной специальности ВАК Министерства образования и науки РФ по специальности 08.00.10 - Финансы, денежное обращение и кредит.

**Теоретико-методологическую основу**исследования составили труды классиков экономики, а также монографии, научные работы и публикации отечественных и зарубежных ученых, материалы научных конференций и симпозиумов, статьи в научных изданиях и периодической печати, а также размещенные в сети Интернет, раскрывающие вопросы теории и практики программно-целевого бюджетирования, оценки эффективности бюджетных расходов.

Для решения поставленных задач в исследовании применялись общенаучные принципы и методы, в т.ч. методы системного, функционального, сравнительного, количественного и качественного анализа и их графического отображения, статистические исследования, методы экспертных оценок, а также другие общенаучные методы.

**Информационную базу исследования**составили официальные данные министерств и ведомств: Министерства финансов РФ, Министерства экономического развития РФ, Федеральной службы статистики РФ, Счетной палаты РФ. Нормативная база диссертационного исследования состоит из Федеральных законов РФ, Указов и Постановлений Президента РФ, Правительства РФ, Высшего Арбитражного Суда РФ, а также правовых актов ряда стран, в том числе Франции, Германии, Новой Зеландии, США, Канады, Великобритании, Австралии, Швеции.

**Научная новизна диссертационного исследования**состоит в развитии теоретических положений и методических подходов к анализу бюджетных расходов, реализуемых в форме федеральных целевых программ и обосновании мер, направленных на повышение их эффективности.

**Основные научные результаты получены лично автором,**и их научная новизна состоит в следующем:

1) Систематизированы теоретические положения и подходы к применению программно-целевого бюджетирования в бюджетном процессе развитых стран. Выделены условия, выполнение которых необходимо для развития программно-целевого бюджетирования в России: формирование бюджета по целям и планируемым результатам; установление долгосрочных переходящих лимитов ассигнований; наличие системы учета, отражающей расходование средств по задачам; мониторинг и последующий внешний аудит бюджетных расходов и результатов; оценка деятельности распорядителей

бюджетных средств по достигнутым результатам; законодательное закрепление процедур оценки и отдельных критериев эффективности и результативности.

1. Предложены уточнения в понятийный аппарат, применяемый в процессе оценки целевых программ. В частности, предлагается уточнить формулировку понятия «оценка эффективности расходования бюджетных средств», содержащегося в п. е) ст. 10.1 Порядка разработки и реализации федеральных целевых программ и межгосударственных целевых программ, в осуществлении которых участвует Российская Федерация, утвержденного Постановлением Правительства РФ от 26.06.1995 N 594. Предлагается: использовать понятие «оценка результативности и эффективности расходования бюджетных средств»; при этом, под результативностью понимать «степень достижения поставленных в программе целей и задач», а под эффективностью - «экономичность и рациональность использования выделенных на реализацию программы ресурсов».
2. Обоснован подход к составлению рейтинга федеральных целевых программ (ФЦП), отражающего качество методик оценки эффективности ФЦП с учетом таких критериев как: соответствие методики официальным рекомендациям, наличие и проработанность математического аппарата, информативность показателей оценки эффективности. Составление рейтинга позволяет получить объективное представление о качестве ФЦП, а также создает условия для конкуренции между распорядителями бюджетных средств и стимулирования их к совершенствованию методик оценки.
3. Сформулированы и обоснованы элементы оценки результативности и эффективности бюджетных расходов на реализацию ФЦП: ключевые объекты, алгоритмы и специфические показатели. В качестве ключевых объектов предлагается рассматривать общую результативность программы, результативность отдельных мероприятий, коммерческую эффективность программы, эффективность использования бюджетных средств. Алгоритм оценки предполагает последовательное рассмотрение ключевых объектов оценки с использованием совокупности показателей, позволяющих оценить результативность и эффективность расходования бюджетных средств в форме ФЦП.
4. Разработана система мер, направленных на повышение эффективности бюджетных расходов на реализацию федеральных целевых программ, в том числе: использование инструментария сквозной оценки формального соответствия целевых программ нормативным актам; расширение области применения аудита эффективности; создание системы мониторинга, введение института ответственности за неэффективное использование бюджетных средств в процессе реализации федеральных целевых программ. Данные меры призваны способствовать созданию необходимых стимулов к эффективной и результативной деятельности распорядителей бюджетных средств.

**Теоретическая значимость исследования**обусловлена тем, что: доказаны положения, вносящие вклад в расширение представлений о развитии механизмов управления бюджетными расходами на основе инструментов

программно-целевого бюджетирования; применительно к проблематике диссертации эффективно, с получением обладающих новизной результатов, использован комплекс существующих базовых методов исследования, в том числе системного и сравнительного подходов, что позволило обосновать направления и условия раскрытия потенциала программно-целевого бюджетирования для достижения целей бюджетной реформы; изучены проблемы и противоречия существующей практики оценки эффективности и результативности использования бюджетных средств, конкретизированы меры по повышению эффективности бюджетных расходов на реализацию федеральных целевых программ.

**Практическая значимость исследования**определяется возможностью использования полученных результатов в деятельности органов государственного управления при планировании и финансировании расходов федерального бюджета. Предложенные в настоящей работе решения могут быть положены в основу создания работоспособной системы оценки эффективности и результативности целевых программ. Отдельные положения диссертации можно использовать как теоретическую и методологическую базу для разработки нормативно-правовых документов по вопросам оценки эффективности деятельности органов государственной власти, ответственности за неэффективное использование бюджетных средств, а также взаимоотношений между субъектами бюджетной системы.

Основные положения диссертации могут быть использованы в учебном процессе при чтении лекций и проведении практических занятий по дисциплинам «Финансы и кредит», «Государственные и муниципальные финансы» а также в курсах по бюджетированию и проблемным вопросам российской бюджетной системы.

**Апробация результатов диссертационного исследования.**Основные теоретические положения и выводы исследования, его практические результаты обсуждались на заседаниях кафедры «Финансы и кредит» Российского университета дружбы народов, докладывались на международных научно-практических конференциях «Страны с переходной экономикой в условиях глобализации» (Москва, 2009г.), «Страны с развивающимися рынками в условиях глобализации» (Москва, 2010г.), «Страны с развивающимися рынками в условиях финансово-экономического кризиса» (Москва, 2011г.).

Различные аспекты исследуемой в работе проблемы нашли отражение в научных статьях автора, опубликованных в периодических научных изданиях и сборниках научных трудов. Всего по теме диссертационного исследования опубликовано 5 работ общим объемом 2,7 п.л., в том числе три работы объемом 1,4 п.л. в журналах из перечня рецензируемых научных журналов, определенного ВАК Министерства образования и науки России.

**Структура и объем работы**определены логикой исследования, его целью и задачами. Работа состоит из введения, трех глав, заключения и библиографического списка. Диссертация изложена на 153 страницах,

## Мировой опыт применения программно-целевого бюджетирования

Вопрос об эффективности государства в той или иной форме поднимался с момента возникновения государства. По мере того, как государство перераспределяло все больший объем финансовых ресурсов в экономике, принимая на себя новые социальные обязательства, возрастала и важность вопроса о его эффективности.

Сегодня проблема повышения эффективности государства приобретает особую актуальность в связи с кризисными явлениями в мировой экономике. При принятии решений на государственном уровне должно учитываться то, что новая (кризисная и посткризисная) ситуация несёт в себе не только угрозы и сложности, но открывает новые возможности, которыми необходимо воспользоваться. Мировой экономический кризис, и связанное с ним сокращение платежеспособного спроса, значительно обостряет международную конкуренцию производителей. В этих условиях не только возможно, но и необходимо реализовывать существующий потенциал повышения эффективности использования ресурсов, снижения издержек, модернизации управления, обновления технологий, повышения качества продукции. Учитывая объем и важность задач, подлежащих решению государством, а также ограниченность его ресурсов (с тенденцией к дальнейшему сокращению), необходимо признать, что проблема государственных финансов выходит на первый план. Мы считаем, что указанные задачи не могут быть решены в рамках традиционной (сметной) модели бюджетирования, так как требуют от органов государственной власти скоординированных действий по мобилизации и использованию различных ресурсов, их целенаправленному использованию при полном понимании ожидаемого результата. в отечественной литературе, посвященной государственным финансам, для описания одного о того же феномена - принципиально иной системы организации бюджетирования, при которой расходуемые ресурсы связываются с ожидаемой отдачей, применяются два основных термина. Первый - «программно-целевое бюджетирование», является устоявшимся переводом для «performance budgeting». Данный термин адекватно отражает внешнюю сторону, форму рассматриваемого феномена. В то же время в иностранной литературе встречается понятие «results-oriented budget», выступающее в качестве синонима к «performance budgeting», что дает основание для широкого применения в отечественных публикациях второго термина - «бюджетирование, ориентированное на результат» (БОР). Данный термин более полно отражает внутреннюю компоненту, суть процесса трансформации государственных финансов, в связи с тем, что именно конечному результату государственной политики {outcome), а не промежуточным достижениям {output) предается определяющее значение. На наш взгляд, оба термина приемлемы для использования, тем более, что позволяют характеризовать рассматриваемое явление - как с формальной, так и с содержательной точек зрения. Поэтому, в зависимости от вкладываемого смысла в работе будут использованы оба термина.

Комплексность рассматриваемого явления, а также его значение для разных участников бюджетного процесса хорошо отражены в определении, данном Ф.С. Мошером: «Для политолога и юриста программно-целевое бюджетирование означает представление и анализ бюджетных заявок в такой форме, которая обеспечивает (обществу) наиболее эффективный выбор. Для чиновника это понятие означает, помимо выше названного, большую гибкость и свободу маневра, а также большую личную ответственность и большую требовательность к подчиненным. Для министерств и ведомств оно может означать большую самостоятельность, гибкость в принятии решений и большую ответственность за использование выделенных им фондов. Для бухгалтера программно-целевое бюджетирование ассоциируется с учетом по начислению, разделением счетов по текущим и капитальным операциям, с обособленным учетом оборотных средств и использованием других специфических технологий учета»1. Многогранность программно-целевого бюджетирования иллюстрируется еще и тем, что этот метод можно применять как для планирования расходов органов государственной власти и местного самоуправления, так и для планирования расходов отдельных распорядителей и получателей бюджетных средств (министерств, ведомств, бюджетных учреждений, государственных предприятий и др.). В каждом конкретном случае возникают свои особенности, которые необходимо учитывать.

Барциц И.Н. считает, что БОР представляет собой систему формирования (исполнения) бюджета, отражающую взаимосвязь между планируемыми (осуществленными) бюджетными расходами и ожидаемыми (достигнутыми) результатами. Цель БОР состоит в стремлении проконтролировать соответствие затраченных ресурсов и полученных прямых и социальных результатов, оценить экономическую и социальную эффективность тех или иных видов деятельности, финансирующихся из бюджета .

По мнению Лаврова А.М., бюджетирование, ориентированное на результаты, представляет собой «метод планирования, исполнения и контроля над исполнением бюджета, обеспечивающий распределение бюджетных ресурсов по целям, задачам и функциям государства с учетом приоритетов государственной политики и общественной значимости ожидаемых непосредственных и конечных результатов использования бюджетных ресурсов» . В соответствии с данной позицией, БОР - это метод не только планирования, но и исполнения и контроля. Тамбовцев В.Л., Шаститко А.Е. выделяют три компонента БОР, которые должны дополнять друг друга: «1. БОР - система, основанная на стратегическом планировании и включающая распределение ограниченных бюджетных ресурсов ex ante между различными направлениями использования в соответствии с установленными приоритетами; 2. БОР - система, ориентированная на отчетность главным образом по результату, а не исключительно по соблюдению процедур расходования средств; 3. БОР - инструмент управления в рамках субъекта бюджетного планирования, а также инструмент координации нескольких субъектов бюджетного планирования в решении межведомственных задач» . Такой подход к определению БОР, безусловно, заслуживает внимания, поскольку отражает комплексность данного явления. При этом авторы подчеркивают, что «БОР как экономическая деятельность работоспособно и имеет перспективы развития тогда и только тогда, когда оно существует как институт» . В соответствии с предлагаемым подходом, БОР как любой институт должно включать: - правила, представляющие собой предписания относительно необходимости (допустимости) выполнения определенных действий (или бездействия), - механизм (механизмы), обеспечивающий соблюдение (выполнение) указанных предписаний.

## Концептуальные подходы к оценке эффективности бюджетных расходов

Несмотря на то, что Порядком на государственного заказчика программы возлагается ответственность за своевременную и качественную подготовку и реализацию целевой программы и эффективное использование выделенных на реализацию программы средств, в Порядке не раскрывается понятие ответственности, отсутствуют конкретные санкции за нарушение предъявляемых требований. Нормами административного права ответственность за нарушения положений Порядка также не регулируется. Так, Кодекс об административных правонарушениях предусматривает ответственность за правонарушения в бюджетной сфере, ограниченную ст.ст. 15.14-15.16, которые устанавливают санкцию за нецелевое использование бюджетных средств, за нарушение сроков возврата и оплаты пользования бюджетными средствами.

Необходимо отметить также тот факт, что требования к проведению экспертизы проекта целевой программы сформулированы не четко. В частности, не раскрыт перечень нормативных актов, устанавливающих ситуации, в которых требуется проведение экспертизы, не указаны сроки и субъекты осуществления экспертизы. В данных условиях существует риск ухудшения качества разрабатываемых проектов программ, а также излишней нагрузки на Правительство, связанной с проверкой, доработкой и согласованием изменений.

Порядок определяет перечень разделов, из которых должна состоять целевая программа; 1) характеристика проблемы, на решение которой направлена целевая программа; 2) основные цели и задачи целевой программы с указанием сроков и этапов ее реализации, а также перечень целевых индикаторов и показателей, отражающих ход ее выполнения; 3) мероприятия целевой программы; 4) обоснование ресурсного обеспечения целевой программы; 5) механизм реализации целевой программы, включающий в себя механизм управления целевой программой, раепределение сфер ответственности и механизм взаимодействия государственных заказчиков целевой программы; 6) оценка социально-экономической и экологической эффективности целевой программы. Первый раздел целевой программы посвящен информации общего характера, в то время как второй раздел должен содержать формулировки целей и задач целевой программы с указанием целевых индикаторов и показателей. Порядок предъявляет еледующие требования к целям целевой программы: специфичность (цели должны еоответствовать компетенции государственных заказчиков целевой программы); достижимость (цели должны быть потенциально достижимы); измеряемость (должна существовать возможность проверки достижения целей); привязка к временному графику (должны быть уетановлены срок достижения цели и этапы реализации целевой программы е определением соответетвующих целей).

Целевые индикаторы и показатели являются инструментом объективной оценки доетижения целей, выполнения основных задач и ключевых мероприятий целевой программы и должны бытъ запланированы по годам ее реализации, количеетвенно заданными и измеряемыми по данным федерального государственного статистичеекого наблюдения. Следовательно, каждая цель или задача должна иметь соответственно целевой индикатор или показатель, характеризующий степень достижения запланированного результата. В случае если значения целевых индикаторов и показателей определяются расчетным методом, к целевой программе прилагается методика расчета целевых индикаторов и показателей.

При необходимости, целевые индикаторы и показатели ежегодно уточняются государственным заказчиком целевой программы с учетом выделяемых на реализацию целевой программы финансовых средств. Предусмотренная Порядком возможность пересмотра целевых индикаторов и показателей направлена на повышение адаптивности программы к изменению бюджетных ассигнований планового периода.

Согласно Порядку, раздел целевой программы, посвященный оценке социально-экономической и экологической эффективности целевой программы, должен содержать а) описание социальных, экономических и экологических последствий, которые могут возникнуть при реализации целевой программы; б) общую оценку вклада целевой программы в экономическое развитие; в) оценку эффективности расходования бюджетных средств. Оценка эффективности осуществляется по годам или этапам в течение всего срока реализации целевой программы, а при необходимости и после ее реализации.

В соответствии с Порядком, государственный заказчик с учетом специфики целевой программы самостоятельно разрабатывает методику оценки эффективности целевой программы и приобщает её в качестве приложения к целевой программе.

Кроме того, каждая целевая программа должна иметь паспорт. В паспорте указываются основные сведения о программе, в том числе цели и задачи программы, важнейшие целевые индикаторы и показатели, ожидаемые конечные результаты реализации программы и показатели социально-экономической эффективности.

## Особенности реализации федеральных целевых программ в Российской Федерации

Существенным фактором, влияющим на реализацию ФЦП, также является неравномерность использования в течение года выделенных средств, связанная с поздним доведением лимитов, заключением договоров и предъявлением к оплате актов выполненных работ. По значительному количеству программ использование средств федерального бюджета начинается во втором полугодии, при этом в IV квартале используется до 80% и более годовых бюджетных ассигнований.

Сохраняются программы, показатели результативности и эффективности которых не достигаются. При этом зачастую эффективность реализации, в отличие от результативности, вовсе остается вне рамок контроля и статистических оценок. Так, в 2010 году не в полном объеме выполнены целевые индикаторы и показатели эффективности, установленные для ФЦП. Из 1 015 целевых индикаторов в полном объеме выполнено 725 (71,4 %), частично 230 (22,7 %), не выполнено 60 показателей (5,9 %) По 30 ФЦП плановые значения не достигнуты по нескольким целевым индикаторам и показателям. В частности, по ФЦП «Жилище» на 2002-2010 годы из 17 целевых индикаторов и показателей не достигнуты плановые значения по 14 (82,3 %). По ФЦП «Социальное развитие села до 2012 года» при запланированном показателе «Ввод в действие дошкольных образовательных учреждений» 770 учреждений, не введено ни одного. По ФЦП «Предупреждение и борьба с социально значимыми заболеваниями (2007-2011 годы)» из 37 запланированных целевых индикаторов и показателей не достигнуты 11, или 29,7 %53.

По итогам 2010 года Счетная палата РФ выявила множество нарушений бюджетного законодательства в ходе реализации ФЦП. Нецелевого использования средств федерального бюджета выявлено на общую сумму 43,2 млн. рублей54. Так, Рособразованием средства федерального бюджета в сумме 221,0 млн, рублей, предусмотренные на реализацию мероприятий Федеральной целевой программы развития образования на 2006 - 2010 годы, израсходованы на обеспечение деятельности центрального аппарата Минобрнауки России и Рособразования, в том числе в 2010 году - 13,7 млн. рублей. Минприроды России средства федерального бюджета в сумме 29,5 млн. рублей, предусмотренные по подпрограмме «Освоение и использование Арктики» ФЦП «Мировой океан» на сбор, удаление отходов и очистку сточных вод, израсходованы на текущую деятельность подведомственного БУ ФГУ «ВНИИ охраны природы».

Рособразованием допущено неэффективное использование средств федерального бюджета на общую сумму 1 348,6 млн. рублей в ходе реализации Федеральной целевой программы развития образования на 2006 -2010 годы при оплате государственных контрактов, заключенных в целях создания отраслевой системы информационного взаимодействия органов управления образования, уже действующей в Минобрнауки России, обеспечения функционирования существующих информационных систем, реализации мероприятий, уже выполненных в рамках других ФЦП.

Минобрнауки России в ходе реализации ФЦП «Научные и научно-исследовательские и в одинаковые кадры инновационной России» на 2009 - 2013 годы перечислены средства федерального бюджета в сумме 5,4 млн. рублей в уплату 2 государственных контрактов с ГОУ ВПО «Курский государственный университет» за выполнение научно-исследовательских работ по одной тематике сроки.

Минобрнауки России по Федеральной целевой программе развития образования на 2006 - 2010 годы выплатил МГУ имени М.В.Ломоносова 16,0 млн. рублей за выполнение проекта по государственному контракту, в который вошли материалы, исполненные до заключения контракта.

Росреестром в ходе реализации подпрограммы «Создание системы кадастра недвижимости (2006 - 2012 годы)» с 2006 по 2010 годы допущено неэффективное использование средств федерального бюджета на общую сумму 8 771,8 млн. рублей и 72 445,0 тыс. долларов США. Так, стоимость излищне приобретенных программно-технических комплексов и оборудования для территориальных органов Росреестра и подведомственных ему учреждений составила 72 445,0 тыс. долларов США. Ыа модернизацию и сопровождение непредусмотренного паспортом указанной ФЦП программного комплекса единого государственного реестра земель израсходовано 1 068,4 млн. рублей, в том числе в 2010 году - 116,4 млн. рублей55.

Все это свидетельствует о том, что повыщение эффективности реализации ФЦП является актуальной и комплексной задачей. Приведенные выще примеры неэффективного использования бюджетных средств, содержащиеся в отчете Счетной палаты, касаются только прямых и грубых нарущений. Представляется, что менее очевидные нарушения и вовсе остаются вне рамок контроля. Это затрудняет оценку реального совокупного ушерба (с учетом «упущенной выгоды»), наносимого федеральному бюджету неэффективной деятельностью исполнительной власти.

Описанная выще ситуация позволяет нам сделать вывод о том, что в области программно-целевого планирования и финансирования расходов федерального бюджета с применением инструментария федеральных целевых программ существуют проблемы, связанные с целевой структурой расходов, их финансированием, кассовым исполнением, а также, что особенно важно -- с эффективностью реализации и выполнением целевых показателей и индикаторов. Существенная часть выявленных проблем является следствием недостаточно развитой институциональной среды, и вызвана пробелами в области нормативного регулирования и методологии. Создание ясных и отчетливых формальных институтов с применением дифференцированной шкалы степеней свободы, от императивных норм до диспозитивных и рамочных конструкций, а также разработанного методического аппарата, по нашему мнению, способно повысить дисциплину распорядителей бюджетных средств, обеспечить своевременное и полное освоение запланированных ассигнований, и, в конечном счете, повысить эффективность бюджетных расходов.

## Направления оптимизации механизма разработки и реализации федеральных целевых программ

Можно привести множество примеров из других ФЦП, которые подтверждают целесообразность включения оценки эффективности мероприятий в методику оценки эффективности и результативности программ. Так, ФЦП «Юг России» (2008-2013 годы) предусматривает направление 5615,4 млн. руб. на «снятие инфраструктурных ограничений развития экономики» южных регионов России. Эти средства, в соответствии с планом реализуемых мероприятий программы, расходуются на возведение зданий, строительство дорог, электрификацию, газоснабжение и пр. Представляется, что данное направление мероприятий программы должно подлежать наиболее пристальной оценке эффективности, основанной на соотношении затрат и результатов (формула 17-1). При наличии соответствующих стандартов, это позволит стимулировать госзаказчика к контролю над расходами «на местах». Применение предлагаемой нами методики, в рассматриваемом случае, способно оказать положительное влияние на сферу госзакупок, с которой тесно связана эффективность реализации ФЦП64. Изложенный здесь вывод применим ко всем программам, предусматривающим финансирование инфраструктурных объектов: "Социально-экономическое развитие Чеченской Республики на 2008 - 2011 годы", "Социально-экономическое развитие Курильских островов (Сахалинская область) на 2007 - 2015 годы", "Жилище" на 2011-2015 годы, "Развитие транспортной системы России (2010 - 2015 годы)" и многим другим.

Для того, чтобы оценка эффективности расходования бюджетных средств была действенным инструментом государственного контроля и стимулирования, в Методических рекомендациях по оценке эффективности и результативности ФЦП необходимо установить следующие требования:

1. Измеримость результата. Знаменатель формулы (17-1) должен представлять собою количество единиц полученного результата. Для этого государственный заказчик программы, в случае отсутствия общепринятой единицы измерения данного результата, самостоятельно описывает то материальное состояние, которое должно быть достигнуто по итогам реализации мероприятия. При описании должны быть использованы предельно ясные и четкие количественные характеристики.

2. Увязка показателей объемов финансирования с показателями конечного результата, получаемого в итоге реализации мероприятия. Для этого целесообразно установить требование по представлению расходов на реализацию ФЦП в двух видах: в разрезе типов расходов (НИОКР, Капитальные вложения. Прочее) и в разрезе мероприятий, по которым может быть рассчитан конечный результат. Эти два представления будут органически увязаны через ст. 21 Бюджетного кодекса РФ, согласно которой каждой федеральной целевой программе (подпрограмме), присваиваются уникальные коды целевых статей и (или) видов расходов соответствующего бюджета.

3. Обоснованность показателей ФЦП должна быть обеспечена достоверностью используемых при расчете данных. Для этого целесообразно применять подход, сформулированный в «Методических указаниях по разработке и реализации государственных программ Российской Федерации» (утв. Приказ Минэкономразвития РФ от 22.12.2010 N 670). Если статистическая информация, используемая для расчета показателя (индикатора), входит в состав данных официальной статистики, необходимо дать ссылку на соответствующий пункт Федерального плана статистических работ, утвержденного распоряжением Правительства Российской Федерации от 6 мая 2008 г. N 671-р, и указать субъект официального статистического учета, обеспечивающий выполнение работ по формированию официальной статистической информации. В случае, если используемая для расчета показателя информация не входит в состав данных официальной статистики, то в дополнительных материалах к программе следует привести описание требуемых данных, содержащее наименование, единицу измерения, наблюдаемые и временные характеристики, характеристику разреза наблюдения, алгоритм формирования и методические пояснения, а также указание ответственного за сбор и представление информации субъекта официального статистического учета.

4. Недопустимости необоснованного усложнения методик сбора и обработки информации. Данная мера снизит вероятность манипуляций значениями отчетных показателей эффективности и результативности.

С учетом вышеизложенного, считаем целесообразным осуществлять оценку эффективности и результативности программ по алгоритму, представленному на рисунке 15.

Применение приведенных рекомендаций на практике позволит более четко увязать результаты государственной деятельности с бюджетными ассигнованиями. С утверждением на федеральном уровне Методических указаний по оценке результативности и эффективности ФЦП, система государственных финансов получит работоспособный механизм измерения и оценки результата, достигнутого в ходе программно-целевого планирования и финансирования расходов федерального бюджета. При этом, мы считаем, что методика оценки должна применяться в соответствующей институциональной оболочке. Должен быть гармонизирован понятийный аппарат, сопровождающий процесс реализации целевых программ, установлены требования к используемой в оценке информации, разработаны последствия прекращения неэффективных программ.