

**Для цитирования:** Бухтиярова Т. И.,  
Коротина Н. Ю. Первых П. А.  
Оценка исполнения государственных программ  
как инструмент повышения  
эффективности расходов бюджетов //  
Социум и власть. 2018. № 3 (71). С. 38–43.

УДК 332.14

## ОЦЕНКА ИСПОЛНЕНИЯ ГОСУДАРСТВЕННЫХ ПРОГРАММ КАК ИНСТРУМЕНТ ПОВЫШЕНИЯ ЭФФЕКТИВНОСТИ РАСХОДОВ БЮДЖЕТОВ

**Бухтиярова Татьяна Ивановна,**  
Российская академия народного  
хозяйства и государственной службы  
при Президенте Российской Федерации,  
Челябинский филиал,  
профессор кафедры экономики,  
финансов и бухгалтерского учета,  
доктор экономических наук, профессор.  
Российская Федерация, 454071,  
г. Челябинск, ул. Комарова, 41.  
E-mail: viola\_1\_49@mail.ru

**Коротина Наталья Юрьевна,**  
Российская академия народного  
хозяйства и государственной службы  
при Президенте Российской Федерации,  
Челябинский филиал,  
заведующий кафедрой экономики,  
финансов и бухгалтерского учета,  
кандидат экономических наук, доцент.  
Российская Федерация, 454071  
г. Челябинск, ул. Комарова, 41.  
E-mail: korotina@chel.ranepa.ru

**Первых Павел Александрович,**  
Российская академия народного  
хозяйства и государственной службы  
при Президенте Российской Федерации,  
Челябинский филиал,  
студент направления «экономика».  
Российская Федерация, 454071,  
г. Челябинск, ул. Комарова, 41.  
E-mail: tectonikelectro@mail.ru

### Аннотация

Рассмотрены проблемы повышения качества управления общественными финансами посредством оценки эффективности исполнения бюджета в разрезе государственных программ. Рассмотрено применение отечественного и зарубежного опыта в оценке государственных программ на примере Челябинской области. Разработаны мероприятия для повышения качества оценки эффективности использования бюджетных средств по целевым программам.

### Ключевые понятия:

программно-целевое управление,  
оценка государственных программ,  
эффективность бюджетных расходов.

Реформирование российской системы государственного и муниципального управления повышает актуальность модернизации управления общественными финансами. Происходит постепенное смещение акцентов с затратного управления государственными расходами на управление в соответствии с достигаемыми результатами. В качестве действенного механизма аллокационных решений, рационального использования бюджетных средств стал применяться программно-целевой метод управления.

Программно-целевое управление государственными финансами означает жесткую связь целей и затрат на их достижение во всех структурных подразделениях органов исполнительной власти [4]. Это подразумевает овладение программно-проектными технологиями и их постоянное использование в процессе государственного и муниципального управления.

Программно-целевое управление предполагает внедрение нового инструмента повышения эффективности бюджетных расходов – государственных программ, которые положены в основу распределения бюджетных средств и позволяют увязывать объемы финансирования с конкретными целями развития территорий.

Государственные программы субъекта Российской Федерации являются документами стратегического планирования, содержащими комплекс планируемых мероприятий, взаимоувязанных по задачам, срокам осуществления, исполнителям и ресурсам и обеспечивающих наиболее эффективное достижение целей и решение задач социально-экономического развития субъекта Российской Федерации [7].

Государственное регулирование общественных финансов представлено в виде комплексной нормативно-правовой базы, реализация которой способна вызвать не только достижение планируемого результата, но и различные негативные эффекты, которые не предусмотрены планом. Соответственно, оценка эффективности использования бюджетных средств целевых программ обуславливает необходимость анализа и мониторинга изменений региональной экономики, качества самих принимаемых госпрограмм.

В зарубежных странах практика оценки эффективности использования бюджетных средств целевых программ является непосредственным инструментом повышения результативности государственного управления федеральными и региональными финансами [3].

Реализация оценки исполнения государственных программ способствует исполнению основных функций государственных финансов: контрольной в части получения информации о состоянии процесса, его результативности и причинах несоответствия и регулирующей в части выработки механизма корректировки управленческих решений [2].

Оценка эффективности использования бюджетных средств целевых программ бюджета субъекта РФ является важным и неотъемлемым инструментом современной бюджетной политики регионов. Ее роль многократно возрастает при необходимости обеспечения прозрачности бюджетного процесса и подотчетности деятельности органов исполнительной власти за реализацию субфедеральной политики в той сфере ведения, за которую они ответственны. В соответствии с бюджетным законодательством России принцип результативности и эффективности использования бюджетных средств означает, что при составлении и исполнении бюджетов участники бюджетного процесса в рамках установленных им бюджетных полномочий должны исходить из необходимости достижения заданных результатов с использованием определенного бюджетного объема средств.

Существует множество методик оценки эффективности использования бюджетных средств. В зарубежной практике широко используется рейтинговая методика Всемирного банка PEFA (Public Expenditure and Financial Accountability) [8]. Данная методика проводит оценку совокупных показателей исполнения расходной и доходной частей бюджета в сравнении с первоначально утвержденным бюджетом, а также структуры расходов в сравнении с первоначально утвержденным бюджетом. Оценка показателей осуществляется в среднесрочной ретроспективе, за 3 предшествующих года.

По мнению Фоминой и Ковальской, методика PEFA может быть использована для оценки эффективности исполнения региональных расходов бюджетов как по отдельным разделам, так и по региону в целом [6].

Авторами предпринята попытка применения указанной методики для оценки эффективности использования бюджетных средств госпрограмм Челябинской области.

Для расчета баллов воспользуемся формулой, предлагаемой методикой PEFA:

$$I = A / Bs,$$

где  $I$  – эффективность исполнения расходов в баллах,

$A$  – абсолютное отклонение фактических расходов от скорректированного бюджета,  $Bs$  – скорректированный бюджет.

$$Bs = M \times V / G,$$

где  $M$  – величина расходов по плану,

$V$  – величина исполненного бюджета в целом,

$G$  – величина запланированного бюджета в целом.

Общая оценка эффективности исполнения расходов бюджета по отдельной программе определяется путем суммирования эффективности исполнения расходов бюджета по каждой подпрограмме. Критерий эффективности расходов бюджета в целом и по отдельным программам определяется по шкале PEFA (табл. 1).

В табл. 2 представлена оценка эффективности использования бюджетных средств целевой государственной программы «**Охрана окружающей среды Челябинской области на 2014–2016 годы**» на основе данных открытого бюджета Челябинской области.

Полученные данные свидетельствуют о средней эффективности расходов бюджета Челябинской области по направлению «**Охрана окружающей среды**», а также о снижении общей оценки эффективности исполнения программных расходов.

Международный опыт оценки эффективности использования бюджетных средств следует адаптировать под отечественную практику. Применение как отечественного, так и международного опыта оценки исполнения бюджета позволяют составить полный, комплексный и научно-обоснованный анализ эффективности исполнения расходных обязательств бюджетов бюджетной системы Российской Федерации.

Оценка эффективности использования бюджетных средств субъекта РФ является важнейшим элементом бюджетного процесса на субфедеральном уровне. Программно-целевое управление предполагает внедрение нового инструмента повышения эффективности бюджетных расходов – государственные программы, которые положены в основу формирования бюджета и позволяют увязывать объемы финансирования с конкретными целями развития отраслей.

Данную оценку эффективности использования бюджетных средств осуществляет Министерство экономического развития. Для

Таблица 1

**Эмпирическая шкала рейтинговой оценки эффективности расходов бюджета [8]**

Рейтинг	Эффективность расходов	Оценка по разделу расходов бюджета
A	Высокая	До 0,2
B	Средняя	0,2-0,4
C	Ниже среднего	0,4-0,6
C+	Низкая	0,6-0,8
D	Критическая	0,8-1

Таблица 2

**Оценка эффективности использования бюджетных средств государственной программы «Охрана окружающей среды/ Челябинской области на 2014–2016 годы» по методике PEFA, баллы [5]**

Наименование государственной программы	2014	2015	2016
Общая оценка эффективности исполнения расходов по программе «Охрана окружающей среды Челябинской области на 2014–2016 годы»	0,248	0,223	0,375
Направление 1. «Снижение загрязнения окружающей среды»	0,049	0,062	0,039
Направление 2. «Охрана ООПТ регионального значения, растительного и животного мира Челябинской области»	0,11	0,071	0,057
Направление 3. «Информирование о состоянии окружающей среды и участие в эколого-просветительских мероприятиях»	0,049	0,012	0,035
Подпрограмма 4. «Развитие системы обращения с отходами производства и потребления на территории Челябинской области на 2014–2016 годы»	0,019	0,02	0,059
Подпрограмма 5. «Преодоление последствий радиационных аварий на производственном объединении “Маяк” и обеспечение радиационной безопасности Челябинской области на 2014–2016 годы»	0,021	0,058	0,185
Рейтинг госпрограммы	B	B	B

оценки эффективности реализации бюджетных средств используется методика<sup>1</sup>, которая состоит в расчете достижения плановых индикативных показателей и полноты расходования бюджетных средств, составлении сводного итогового показателя и его оценке.

Оценка эффективности использования бюджетных средств в рамках государственной программы проводится по следующему алгоритму:

1 этап: оценивается достижение плановых индикативных показателей по каждой подпрограмме как соотношение фактических и плановых значений индикативных показателей.

2 этап: оценивается полнота использования бюджетных средств по каждой подпрограмме как отношение фактических и плановых показателей использования бюджетных средств.

<sup>1</sup> Административный регламент исполнения государственной функции по проведению оценки выполнения индикативных показателей и эффективности использования бюджетных средств органами исполнительной власти Челябинской области и оценки эффективности оказания (выполнения) государственных услуг (работ) : приказ М-ва эконом. развития Челяб. обл. от 13.07.2016 г. № 183.

3 этап: определяется эффективность использования бюджетных средств по каждой подпрограмме путем соотношения достижения плановых индикативных показателей и полноты использования бюджетных средств.

4 этап: определяется сводная оценка эффективности использования бюджетных средств по государственной программе в целом путем суммирования произведений оценки эффективности использования бюджетных средств и доли расходов по каждой подпрограмме.

5 этап: оценка эффективности использования бюджетных средств государственной программы определяется согласно критериальной шкалы (табл. 3).

Оценим результаты оценки эффективности использования бюджетных средств той же государственной программы Челябинской области «**Охрана окружающей среды Челябинской области на 2014–2016 годы**» (табл. 4).

Анализ показал, что эффективность использования бюджетных средств по государственной программе «**Охрана окружающей среды Челябинской области на 2014–2016 годы**» в 2014 и в 2016 гг.

Таблица 3

**Критерии эффективности исполнения бюджета по государственной программе в Челябинской области**

Значение оценки по разделу расходов бюджета	Эффективность исполнения бюджета
1,0 и выше	Высокая эффективность выполнения индикативных показателей и использования бюджетных средств
0,8–1,0	Средняя эффективность выполнения индикативных показателей и использования бюджетных средств
0,5–0,8	Удовлетворительная эффективность выполнения индикативных показателей и эффективность использования бюджетных средств
Менее 0,5	Низкая эффективность выполнения индикативных показателей и использования бюджетных средств

Таблица 4

**Результаты оценки эффективности использования бюджетных средств целевой программы «Охрана окружающей среды Челябинской области на 2014–2016 годы»**

Наименование государственной программы	Достижение плановых индикативных показателей			Полнота использования бюджетных средств			Эффективность использования бюджетных средств			Сводная оценка эффективности использования бюджетных средств		
	2014	2015	2016	2014	2015	2016	2014	2015	2016	2014	2015	2016
Охрана окружающей среды Челябинской области на 2014–2016 годы	0,917	1,000	0,993	0,966	0,932	0,942	0,996	0,992	0,981	0,996	1,069	0,910
<b>Подпрограммы</b>												
1. Направление «Снижение загрязнения окружающей среды»	1,000	1,000	1,000	1,000	0,990	0,979	1,000	0,970	0,999	1,000	0,980	1,020
2. Направление «Охрана ООПТ регионального значения, растительного и животного мира Челябинской области»	0,667	1,000	0,750	0,848	0,998	0,995	1,000	1,000	0,908	0,786	1,002	0,685
3. Направление «Информирование о состоянии окружающей среды и участие в эколого-просветительских мероприятиях»	1,000	1,000	1,000	1,000	0,921	0,975	1,000	1,000	1,000	1,000	1,086	1,026
4. Подпрограмма «Развитие системы обращения с отходами производства и потребления на территории Челябинской области на 2014–2016 годы»	1,000	1,000	1,000	0,935	0,950	0,998	1,000	0,990	1,000	1,069	1,042	1,002
5. Подпрограмма «Преодоление последствий радиационных аварий на производственном объединении “Маяк” и обеспечение радиационной безопасности Челябинской области на 2014–2016 годы»	1,000	1,000	1,000	0,973	0,877	0,768	0,980	1,000	1,000	1,007	1,140	1,302

оценивается как средняя, в 2015 г. – как высокая.

Данная методика имеет ряд недостатков:

1. Чрезмерно ограниченный ряд переменных. Данная методика опирается лишь на фактическое значение достигнутого показателя и планируемое значение.
2. Отсутствие практико-ориентированного взгляда. Анализ уже достигнутых показателей, не позволяет комплексно оценить состояние государственной программы в долгосрочной перспективе.
3. Формальный характер.
4. Отсутствие системного подхода.
5. Некоторые программы невозможно оценить данной методикой.
6. В методике не учитывается влияние на экономику региона и бюджета госпрограммы различных факторов: внешних и внутренних, экономических и политических, экологических и социальных, налоговых и финансовых и т. д.

В совокупности такой комплекс недостатков может привести к неверной трактовке результата государственной программы, что может повлечь за собой риск невыполнения госпрограммы.

Сложность мониторинга оценки эффективности использования бюджетных средств госпрограмм связана с содержанием различных элементов исполнения целевых программ: уровнями, целями, субъектами, этапами реализации, системным влиянием и так далее. Данный аспект говорит о том, что необходимо разработать унифицированные свойства госпрограмм, способствующие эффективному использованию бюджетных средств целевых программ на всех уровнях бюджетной системы Российской Федерации:

- 1) непосредственное отражение упущенных выгод, наступающих после исполнения бюджета по государственной программе, то есть использование метода упущенных выгод при оценке эффективности использования бюджетных средств госпрограммы;
- 2) учет и сравнение альтернативных издержек по другим госпрограммам;
- 3) оценка влияния целевой программы на основные социально-экономические показатели экономики (федеральной или региональной);
- 4) исключение побочных и непредвиденных эффектов до этапа испол-

нения бюджета по целевые программы.

Суть данной оценки эффективности использования бюджетных средств госпрограмм заключается в комплексном, всестороннем анализе госпрограммы на разных этапах её исполнения. Такой подход к исполнению бюджета способствует минимизации негативных эффектов и достижению максимального результата, то есть реализации принципа результативности.

1. Афанасьев Р. С., Голованова Н. В. Оценка эффективности бюджетных расходов: федеральный и региональный опыт // Финансовая аналитика: проблемы и решения. 2016. № 2 (284). С. 56–64.

2. Данилова И. В., Годовых А. С. Оценка политики и программ в системе государственного управления региона: теоретические и методические подходы // Вестник Южно-Уральского государственного университета. Сер. Экономика и менеджмент. 2013. № 4. С. 9–19.

3. Данилова И. В., Годовых А. С. Оценка программ, проектов, политики как фактор повышения эффективности государственного управления // Вестник Южно-Уральского государственного университета. Сер. Экономика и менеджмент. 2012. № 44 (303). С. 105–113.

4. Лескин В. Н., Профирьев Б. Н. Оценка результативности государственных программ социально-экономического развития регионов России // Проблемы прогнозирования. 2016. № 4. С. 81–94.

5. Открытый бюджет Челябинской области. URL: <http://open.minfin74.ru/> (дата обращения: 05.04.2018).

6. Фомина Е. А., Ковальская Ю. В. Методические подходы к оценке финансовой устойчивости регионального бюджета // Экономика и управление. 2015. № 5. С. 102–105.

7. Шедько Ю. Н. Программно-целевое управление в регионах России в условиях перехода к антропоцентрическому обществу // Стратегии бизнеса. 2014. № 5 (7). С. 23–27.

8. PEFA Improving public financial management. URL: [https://pefa.org/sites/default/files/PMF%20Russian-Final\\_0.pdf](https://pefa.org/sites/default/files/PMF%20Russian-Final_0.pdf) (дата обращения: 05.04.2018).

#### References

1. Afanas'ev R.S., Golovanova N.V. (2016) *Finansovaja analitika: problemy i reshenija*, no. 2 (284), pp. 56–64 [in Rus].

2. Danilova I.V., Godovyh A.S. (2013) *Vestnik Juzhno-Ural'skogo Gosudarstvennogo Universiteta. Serija Ekonomika i menedzhment*, no. 4, pp. 9–19 [in Rus].

3. Danilova I.V., Godovyh A.S. (2012) *Vestnik Juzhno-Ural'skogo Gosudarstvennogo Universiteta. Serija Ekonomika i menedzhment*, no. 44 (303), pp. 105–113 [in Rus].

4. Leskin V.N., Profir'ev B.N. (2016) *Problemy prognozirovaniya*, no. 3, pp. 81–94 [in Rus].

5. Otkrytyj bjudzhet Cheljabinskoj oblasti. Available at: <http://open.minfin74.ru>, accessed 05.04.2018 [in Rus].

6. Fomina E.A., Koval'skaja Ju.V. (2015) *Jekonomika i upravlenie*, no. 5, pp. 102–105 [in Rus].

7. Shed'ko Ju.N. (2014) *Strategii biznesa*, no. 5 (7), pp. 23–27 [in Rus].

8. PEFA Improving public financial management., Available at: [https://pefa.org/sites/default/files/PMF%20Russian-Final\\_0.pdf](https://pefa.org/sites/default/files/PMF%20Russian-Final_0.pdf), accessed 05.04.2018 [in Eng].

For citing: Bukhtiyarova T.I., Korotina N.Yu., Pervykh P.A. estimating execution of the state programs as a tool to increase the effectiveness of budget expenditures // *Socium i vlast'*. 2018. № 3 (71). P. 38–43.

UDC 332.14

## ESTIMATING EXECUTION OF THE STATE PROGRAMS AS A TOOL TO INCREASE THE EFFECTIVENESS OF BUDGET EXPENDITURES

**Tatyana I. Bukhtiyarova,**

The Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration, Chelyabinsk Branch, Professor of the Department Chair of Economics, Finance and Accounting, Doctor of Economics, Professor The Russian Federation, 454071, Chelyabinsk, ulitsa Komarova, 41. E-mail: viola\_1\_49@mail.ru

**Natalya Yu. Korotina,**

The Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration, Chelyabinsk branch, Head of the Chair of Economics, Finance and Accounting, Cand. Sc. (Economics), Associate Professor, The Russian Federation, 454071, Chelyabinsk, ulitsa Komarova, 41. korotina@chel.ranepa.ru

**Pavel A. Pervykh,**

The Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration, Chelyabinsk branch, Student of Economics, The Russian Federation, 454071, Chelyabinsk, ulitsa Komarova, 41. E-mail: tectonikelectro@mail.ru

### Annotation

The article considers the problems of improving the quality of public finance management. The application of domestic and foreign experience in the evaluation of state programs as exemplified by Chelyabinsk region is considered. Measures have been developed to improve the quality of estimating the effectiveness of using funds for target programs.

### Key concepts:

program-target management, evaluation of state programs, efficiency of budget expenditures.