ОЦЕНКА ЭФФЕКТИВНОСТИ БЮДЖЕТНЫХ РАСХОДОВ

Мировой опыт свидетельствует о том, что внедрение аудита эффективности использования государственных средств в деятельность органов государственного финансового контроля является одной из составляющих масштабного реформирования государственного сектора экономики. Такое реформирование предусматривает:

– создание механизмов перспективного и среднесрочного финансового планирования;

– сведение к минимуму функций органов исполнительной власти и устранение их дублирования; разделение задач и функций выработки и реализации государственной политики в определенных областях и хозяйственных функциях;

– реформу государственной службы;

– переход к бюджетированию, ориентированному на результат, предполагающий распределение бюджетных ресурсов на основе оценки стратегических целей деятельности министерств и ведомств, тактических задач по достижению целей;

– повышение прозрачности бюджетов и совершенствование отчетности об использовании бюджетных средств и результатах произведенных затрат;

– создание действенной системы контроля и оценки социально-экономической эффективности бюджетных доходов и расходов[1].

Термин «бюджетирование» (от английского budgeting) употребляется в зарубежных странах для обозначения управленческой деятельности в бюджетной сфере и включает в себя весь бюджетный процесс: подготовку проекта бюджета, исполнение бюджета, подведение итогов исполнении бюджета и контроль за расходованием бюджетных средств. Бюджетирование, ориентированное на результат (performance budgeting, outcome based budgeting), в отличие от затратного метода формирования и исполнения бюджета (input budgeting) представляет собой новый метод осуществления бюджетной политики, ориентированный на достижение конкретных социальных целей[2].

В экономически развитых государствах для обозначения деятельности, ориентированной на достижение определенного результата, применяется термин «менеджмент, ориентированный на результат» (outcome focused management, result-based management, performance management)[3], а в отношении государственных организаций, осуществляющих программы за счет бюджетных средств (агентств), иногда употребляется термин «финансовый менеджмент» (financial management) – вид деятельности в сфере управления государственными финансами, направленный на достижение определенного результата при минимизации затрат с использованием показателей и критериев оценки результата[4].

При бюджетировании, ориентированном на результат, определяются:

1) генеральные цели или социально-экономические результаты, которые должны быть достигнуты при реализации государственной политики[5];

---

[1] См.: Сборник материалов по бюджетированию, ориентированному на результат. Сост. Нидерландский экономический институт. М., 2003. С. 6.

[2] Термину «бюджетирование, ориентированное на результат» в российской экономической литературе тождественны понятия «бюджетирование по результатам» и «программно-целевой метод планирования и исполнения бюджета».

[3] См.: Outcome – focused management in the United States, by Jens Kromann Kristensen, Walter S. Groszyk and Bern Buhler, OECD Journal on Budgeting. OECD, 2002. Volume 1, № 4. P. 7, 85, 111, 129; Сборник материалов по бюджетированию, ориентированному на результат. Сост. Нидерландский экономический институт. М., 2003. С. 99.

[4] См.: Guide to agencies. Manual for the establishment procedure, Ministry of Finance. Haag, The Netherlands. April 2002. P. 17, 80, 81.

[5] В частности, в разделе «Бюджетная политика» бюджета Нидерландов на 2002 год содержатся статьи об основных направлениях и приоритетах государственной политики, генеральных целях и текущих задачах, бюджетном обеспечении политики, гибкости бюджета, предложениях по результатам и оценкам социальной эффективности. В бюджете определено 15 генеральных целей, например, повысить уровень общественной безопасности и на 20–25% снизить уровень преступности к 2006 году, улучшить охрану окружающей среды и к 2008 году на 8% снизить содержание в воздухе углекислого газа и т.д. (см.: Budgeting in the Netherlands, by Jon R. Blondal and Jens Kromann Kristensen. OECD 2002. A. 5.2).

2) конкретные задачи, стоящие перед министерствами и ведомствами по достижению определенных целей государственной политики, связанные с их функциями в сфере государственного управления[6];

3) финансовые ресурсы, необходимые для реализации поставленных целей и выполнения конкретных задач[7].

При оценке эффективности бюджетных расходов анализируются:

1) социальная эффективность (effectiveness) – достижение определенного социального эффекта от предоставленных бюджетных услуг, на оказание которых затрачены бюджетные средства;

2) экономическая эффективность (efficiency) – соотношение услуг и затрат на их предоставление;

3) экономия или бережливость, экономное обращение с материальными ресурсами (economy) – оптимальность, экономическая выгода от приобретения и использования трудовых, финансовых и материальных ресурсов[8].

Например, экономическая эффективность при строительстве детских больниц может определяться произведенными затратами в расчете на одно койкоместо, при строительстве школ и других учебных заведений – затратами на одно «учебное место», а показателем социальной эффективности может являться увеличение доли абсолютно здоровых детей или повышение общего уровня образования молодежи.

При определении эффективности бюджетных расходов разграничивают прямые результаты деятельности государственных органов, под которыми понимают объем предоставленных государственных услуг или выполненных работ, например количество выпускников школ или иных учебных заведений, количество проведенных операций, и конечные социальные результаты, например снижение уровня преступности, повышение уровня образования населения, уменьшение смертности.

Для оценки эффективности бюджетных расходов обычно используют четыре показателя:

1) показатель затрат – количественная оценка требуемых (затраченных) финансовых и материальных ресурсов в стоимостном выражении;

2) показатель выпуска – объем предоставленных услуг или выполненных работ;

3) показатель экономической эффективности – затраты на единицу выпуска продукции (выполнения работ, оказания услуг);

4) показатель социальной эффективности – степень достижения поставленных целей в процентном или количественном выражении, как конкретный результат в отношении всего населения или определенной группы людей, получивших выгоду (например, снижение уровня углекислого газа в атмосфере, снижение уровня преступности, число трудоустроенных безработных, вылеченных больных – в сравнении с запланированным)[9].

Для оценки эффективности деятельности по управлению государственными расходами, как правило, используют следующие методы:

– анализ индексов – сопоставление показателей эффективности деятельности организаций с показателями предыдущих периодов или показателями аналогичных организаций;

– анализ пакета данных – сопоставление затрат с объемом выпуска продукции (выполнения работ, оказания услуг) и сравнение с общепризнанным или заранее определенным уровнем эффективности[10].

Бюджетирование, ориентированное на результат, в отдельных зарубежных странах предполагает специальное нормативное правовое регулирование и введение на стадии планирования необходимых показателей на основании предложений министерств и ведомств, которые позволили бы оценить эффективность произведенных бюджетных расходов в рамках реализации программ, ориентированных на достижение конкретных результатов[11]. Новый подход к бюджетированию предполагает разработку единой системы критериев и показателей, отражающих степень достижения поставленных целей, и инструментов, позволяющих оценить социально-экономические результаты деятельности государственных органов. При этом система показателей для оценки эффективности бюджетных расходов должна быть разработана и согласована на этапе подготовки проекта бюджета[12].

Например, в Нидерландах инструкции и методические рекомендации государственных финансовых органов, адресованные агентствам, определяют, что при приобретении товаров, выполнении работ и оказа-

---

[6] Например, для повышения уровня общественной безопасности и снижения преступности в Нидерландах для Министерства юстиции в бюджете 2002 года было утверждено 105 мероприятий, для Департамента охраны окружающей среды запланированы мероприятия, направленные на уменьшение выброса в атмосферу углекислого газа к 2010 году до 46 килотонн (см.: Outcome-based budgeting in the Netherlands. Dr. F. Pot Netherlands Court of Audit. December 2002. A.3.2).

[7] Например, в бюджете Нидерландов на 2002 год для Департамента охраны окружающей среды в целях выполнения мероприятий, направленных на уменьшение выброса в атмосферу углекислого газа, было предусмотрено 83 339 тыс. евро (см.: Outcome-based budgeting in the Netherlands, Dr. F. Pot Netherlands Court of Audit. December 2002. A.3.2, Сборник материалов по бюджетированию, ориентированному на результат. Сост. Нидерландский экономический институт. М., 2003. С. 11–12).

[8] См.: Сборник материалов по бюджетированию, ориентированному на результат. Сост. Нидерландский экономический институт. М., 2003. С. 12 – 13, 30, Manual Performance Audit, Netherlands Court of Audit. November 1, 1996. A. 3.4.

[9] Сборник материалов по бюджетированию, ориентированному на результат. Сост. Нидерландский экономический институт. М., 2003. С.13, 30, 39.

[10] См.: Сборник материалов по бюджетированию, ориентированному на результат. Сост. Нидерландский экономический институт. М., 2003. С. 88.

[11] См.: Сборник материалов по бюджетированию, ориентированному на результат. Сост. Нидерландский экономический институт. М., 2003. С.12; Outcome-based budgeting in the Netherlands. Dr. F. Pot Netherlands Court of Audit. December 2002. A. 3.3.

[12] См.: Сборник материалов по бюджетированию, ориентированному на результат. Сост. Нидерландский экономический институт. М., 2003. С. 5–13.

нии услуг должны использоваться конкретные показатели, которые позволяли бы осуществлять контроль за деятельностью, ориентированной на результат[13]. В экономически развитых государствах – например, США, Великобритании, Австралии – для таких сфер, как образование, здравоохранение, охрана правопорядка, социальное обеспечение на основе сопоставления специфических отраслевых данных разрабатываются различные индексы и агрегированные показатели. Например, при оценке эффективности использования бюджетных средств в больницах используются такие показатели, как занятость койко-мест, затраты на одно койко-место, уровень образования медицинского персонала, распределение медицинского персонала в течение недели по отделениям и стационарам, оплата труда медицинского персонала, индекс нетрудоспособности выписавшихся пациентов и т.д. При этом в расчетах за «объем произведенной продукции» принимается количество человек, которым оказаны услуги[14]. При оценке эффективности расходов на содержание заключенных в тюрьмах применяются такие показатели, как общие затраты на содержание заключенных, вместимость учреждений, число заключенных, уровень заработной платы сотрудников охраны, количество медицинских работников в расчете на одного заключенного, уровень обеспечения безопасности, цена электроэнергии и т.д.

В целях обеспечения контроля за эффективностью расходов государственных средств показатели, с помощью которых оцениваются количество, качество и цена (стоимостное выражение) товаров, работ и услуг, должны:

– позволять вести учет производимых затрат;
– иметь типологию, то есть поддаваться обобщению и характеристике;
– быть однородными;
– быть измеримыми;
– однозначно (недвусмысленно) характеризовать свойства и особенности товаров, работ или услуг, о которых идет речь[15].

В отдельных государствах, в частности в США, количественные значения характеристик, с помощью которых оценивается конечный результат, увязываются с целями и утверждаются в законодательном порядке. Например, в целях снижения смертности в результате транспортных происшествий в годовом плане для Департамента транспорта установлены следующие показатели:

– количество аварий на железнодорожном транспорте не должно превышать 1,23 на 1 млн. миль протяженности железнодорожных путей;
– количество аварий со смертельным исходом на авиационном транспорте не должно превышать 0,031 на 100 тыс. часов полета самолетов[16].

При подведении итогов исполнения бюджета министерствами проводится анализ выполнения функций и устанавливается, выполнены ли поставленные задачи, достигнуты ли запланированные результаты и намеченные цели.

При переходе к бюджетированию, ориентированному на результат, изменяются и методы контроля. Если при затратном методе формирования и исполнения бюджета проверяется соответствие произведенных расходов утвержденным в бюджете показателям и общегосударственным стандартам и нормам (финансовый аудит), то при бюджетировании, ориентированном на результат, как показывает практика зарубежных стран, контроль заключается в оценке достигнутых результатов деятельности органов исполнительной власти[17], правильности измерения (оценки)[18] и достоверности полученных результатов[19] – так называемый «аудит эффективности»[20].

Цель аудита эффективности в экономически развитых государствах Запада – оценка экономичности и эффективности деятельности органов исполнительной власти, эффективности и результативности действующих правил, норм или программ управления финансами в государственном секторе с точки зрения достижения конечных результатов в социальной, экономической или иных сферах[21]. При этом аудит эффективности не исключает контроля за исполнением законов и иных нормативных правовых актов, состоянием учета и отчетности, обеспечением сохранности государственного имущества, целевым использованием бюджетных

---

[13] См.: Guide to agencies. Manual for the establishment procedure, Ministry of Finance. Haag, The Netherlands. April 2002. P. 38.

[14] См.: The Quality of the Public Sector. Social and Cultural Report 2002. The Hague. October 2002. Public Provision and Performance. Jos L.T. Blanc. TLSEVIER Amsterdam, 2000.

[15] См.: Guide to agencies. Manual for the establishment procedure. Ministry of Finance. Haag, The Netherlands. April 2002. P. 38, 46.

[16] См.: Outcome–focused management in the United States. Jens Kromann Kristensen, Walter S. Groszyk and Bern Buhler. OECD Journal on Budgeting. OECD, 2002, Volume 1, № 4. P. 140–146, 150.

[17] См. Руководство по проведению аудита эффективности расходования государственных средств Управления Главного аудитора Канады, пункты 1.2, 1.4, 1.6, 1.7, 1.9, 1.12; Стандарты аудита государственных организаций Главного контрольно-ревизионного управления США, пункт 2.6 «Операционный аудит»; Manual Performance Audit. Netherlands Court of Audit. Algemene Rekenkamer, November 1, 1996, P. 1, 3, 16; см. также «Аудит эффективности: опыт, проблемы, перспективы». Материалы «круглого стола» седьмого Петербургского международного экономического форума. Издательский дом «Финансовый контроль», Москва, 2003, С. 8, 15, 30, 38, 48–49, 65, 89, 103; Сборник материалов по бюджетированию, ориентированному на результат, сост. Нидерландский экономический институт. М., 2003. С. 83, 88

[18] См. Сборник материалов по бюджетированию, ориентированному на результат, сост. Нидерландский экономический институт. М., 2003. С. 8.

[19] См.: Manual Performance Audit. Netherlands Court of Audit. Algemene Rekenkamer, November 1, 1996, P. 5, 12–13; Outcome-based budgeting in the Netherlands. Dr. F. Pot Netherlands Court of Audit. December 2002, P 13–14; Сборник материалов по бюджетированию, ориентированному на результат, сост. Нидерландский экономический институт. М., 2003. С. 87; Руководство по проведению аудита эффективности расходования государственных средств Управления Главного аудитора Канады, пункт 4.83.

[20] В иностранной литературе «аудиту эффективности» соответствуют следующие выражения на английском языке: «performance audit», «operational audit», «programme evaluation», «value for money audit».

[21] См.: Руководство по проведению аудита эффективности расходования государственных средств Управления Главного аудитора Канады, пункт 1.2.

средств[22]. При аудите эффективности в странах Запада оценивается уровень эффективности управленческой деятельности, направленной на достижение конечного результата (efficiecy of outcome focused management, performance management), и проверяется:

1) планирование деятельности – были ли намеченные цели и поставленные задачи обеспечены трудовыми, финансовыми и материальными ресурсами, соответствуют ли эти цели и задачи осуществляемой деятельности;

2) мониторинг текущей деятельности – насколько надежны и достоверны данные, используемые для оценки обеспечения деятельности в установленные сроки всеми необходимыми ресурсами и контроля промежуточных результатов деятельности[23];

3) корректировка – если в процессе выполнения задач имелись отклонения от намеченных результатов, то вносились ли своевременно изменения в деятельность на основании дополнительно произведенных расчетов и обоснований;

4) регистрация – были ли документальные данные по планированию, мониторингу и корректировке в целях их учета зарегистрированы в систематизированной и доступной для понимания форме;

5) учет (бухгалтерский учет) – представлялась ли систематически достоверная и точная информация о планировании, мониторинге и корректировках в вышестоящий административный орган;

6) организация деятельности – были ли созданы необходимые организационные структуры и разработаны организационные процедуры и методики выполнения работ, которые гарантировали бы успешное планирование, мониторинг, корректировку, регистрацию и учет;

7) оценка (внутренний контроль) – оценивалась ли периодически органами внутреннего контроля организация и состояние планирования, мониторинга, корректировки, регистрации и учета в ходе осуществления деятельности[24].

Кроме того, например, в Нидерландах, орган внешнего финансового контроля проверяет, в каком акте и каким образом закреплена ответственность министра или иного руководителя органа управления за осуществление эффективной управленческой деятельности, установлены ли в нормативных актах требования к осуществлению эффективного управления. Как одну из составляющих менеджмента оценивают показатели достижения результата[25].

При проведении контрольных мероприятий Счетной палаты Российской Федерации при оценке состояния управления государственными средствами в отдельных случаях финансовые показатели увязывались с наступлением определенных социальных последствий, то есть предпринимались попытки подойти к установлению критериев и показателей социальной эффективности использования бюджетных средств. Так, в отчетах о результатах контрольных мероприятий недостаточное бюджетное финансирование автомобильных дорог в Ленинградской области сопоставлялось с динамикой дорожно-транспортных происшествий и гибелью людей[26], недостатки бюджетного финансирования медицинской службы ФПС России сопоставлялись с ростом общей заболеваемости военнослужащих, увеличением трудопотерь и числа случаев смерти от заболеваний[27].

Вместе с тем оценивать экономическую и социальную эффективность государственных расходов в той мере, в какой это осуществляется в развитых странах Запада, Счетная палата Российской Федерации в настоящее время по объективным причинам не может: в законах о бюджете, других нормативных правовых актах не определяются генеральные цели, не ставятся конкретные задачи министерствам и ведомствам, деятельность в сфере государственного управления не нацелена на достижение конкретного результата, в системе исполнительной власти не разрабатываются и не утверждаются критерии и показатели экономической и социальной эффективности. По этим причинам изложенный в Бюджетном кодексе Российской Федерации принцип эффективности использования бюджетных средств реализуется в практической деятельности ограниченно, а в его трактовке возникают многочисленные сложности.

О трудностях в определении критериев и показателей эффективности использования государственных средств неоднократно подчеркивалось участниками «круглого стола» по теме «Аудит эффективности: опыт, проблемы, перспективы», состоявшегося 16 июня 2003 года в Счетной палате Российской Федерации в рамках седьмого Петербургского международного экономического форума. В связи с этим считаю необходимым привести некоторые положения из выступлений его участников[28]:

---

[22] См.: Manual Performance Audit, Netherlands Court of Audit. November 1, 1996. A. 1.2, 1.4; «Аудит эффективности: опыт, проблемы, перспективы». Материалы «круглого стола» седьмого Петербургского международного экономического форума. Издательский дом «Финансовый контроль», Москва, 2003, С. 9.47.103.

[23] См. Сборник материалов по бюджетированию, ориентированному на результат. Сост. Нидерландский экономический институт. М., 2003. С. 95–99.

[24] См.: Manual Performance Audit. Netherlands Court of Audit. November 1, 1996. A. 3.3.2.

[25] См.: Manual Performance Audit. Netherlands Court of Audit. November 1, 1996. A. 3.4.

[26] См.: Отчет о результатах проверки использования средств федерального бюджета, направленных на государственную поддержку дорожного хозяйства бюджетам субъектов РФ в 2001 году... в Дорожном комитете Ленинградской области и Управлении автомобильных дорог администрации Сахалинской области (рассмотрен на заседании Коллегии Счетной палаты РФ 22.11.2002, аудитор Счетной палаты Российской Федерации М.И.Бесхмельницын).

[27] См.: Отчет о проверке использования средств федерального бюджета, выделенных на медицинское обеспечение Федеральной пограничной службе РФ (рассмотрен на заседании Коллегии Счетной палаты РФ 22.03.2002, аудитор Счетной палаты Российской Федерации М.С.Сурков).

[28] Данные положения нашли отражение в выступлениях Председателя Счетной палаты Российской Федерации С.В.Степашина, аудиторов Счетной палаты Российской Федерации Г.Н.Батанова, М.И.Бесхмельницына, В.М.Игнатова, А.А.Пискунова, Руководителя аппарата Счетной палаты Российской Федерации М.П.Афанасьева, первого заместителя министра экономического развития и торговли Российской Федерации М.Э.Дмитриева, Председателя Контрольно-счетной палаты г. Москвы В.А.Двуреченских, ректора Государственного университета – Высшей школы экономики Я.И.Кузьминова, директора Института экономики переходного периода С.Г.Синельникова–Мурылева.

– без масштабного реформирования государственного сектора и внедрения новых механизмов управления бюджетом, предусматривающих четкое установление и оценку результатов, полноценный аудит эффективности невозможен, а новые механизмы управления бюджетом, в свою очередь, должны сопровождаться осуществлением аудита эффективности;
– должны быть приняты административные регламенты, устанавливающие процедуры и правила управленческих процессов и содержащие критерии и показатели эффективности государственных расходов;
– критерии и показатели, отражающие степень эффективности использования государственных средств, должны иметь законодательную основу;
– критерии (показатели) оценки эффективности должны быть едины по всей России;
– показатели, на основании которых осуществляется оценка государственных расходов, должны быть понятны и доступны широкому кругу населения, а механизмы их оценки должны позволять делать выводы о соотношении затрат и реальной выгоды для населения и общества в целом;
– в настоящее время осуществлять аудит эффективности необходимо там, где уже утверждены критерии и показатели эффективности, например в области инвестиционной деятельности;
– аудит эффективности должен осуществляться на базе официальной отчетности, позволяющей дать оценку социальной результативности[29].

Действующая нормативная правовая база позволяет Счетной палате Российской Федерации давать лишь общие оценки об эффективности или неэффективности нынешней системы бюджетных расходов в различных отраслях или сферах деятельности с точки зрения выполнения общих правил бюджетного процесса, соблюдения отраслевых норм, правил или стандартов (выполняющих в данном случае роль промежуточных критериев и показателей эффективности расходов). При проверке учреждений и организаций одной отрасли или сферы могут разрабатываться отдельные показатели и может проводиться их сопоставление[30]. Вместе с тем такие оценки носят условный характер, так как при планировании государственных расходов не утверждаются конечные цели и показатели эффективности.

Опыт аудита эффективности в отдельных странах, например в Канаде, показывает, что в зависимости от специфики и особенностей поставленной задачи в случае необходимости органами финансового контроля разрабатываются показатели для оценки экономической или социальной эффективности государственных расходов, которые согласуются с проверяемыми организациями. При этом следует учитывать, что, как правило, западные программы носят конкретный характер[31] и особых трудностей в подборе, разработке и согласовании таких показателей не возникает. У нас дело обстоит иначе. Так, при проверке Счетной палатой Российской Федерации выполнения Федеральной целевой программы «Социальная поддержка инвалидов на 2000–2005 годы» не возникло больших трудностей в согласовании таких показателей, как своевременность и полнота выделения бюджетных средств, целевой характер расходов, исполнение государственными органами законов и других нормативных правовых актов в сфере социальной поддержки инвалидов. Но серьезные проблемы возникли при разработке показателей оценки социальной эффективности бюджетных расходов, отражающих предусмотренное программой повышение уровня и качества жизни инвалидов, так как соответствующие показатели не были определены на этапах разработки и утверждения программы. Оценка изменения ситуации в данном случае вообще представлялась проблематичной в связи с отсутствием соответствующих статистических данных. В связи с этим должны быть использованы иные методы оценки социальной эффективности бюджетных расходов, например, опросы, анкетирование или иные формы изучения общественного мнения, как это практикуется отдельными высшими органами финансового контроля иностранных государств, что в настоящее время Счетная палата Российской Федерации не уполномочена делать. В частности, по итогам обсуждения 27 мая 2004 года в Совете Федерации отчетов Счетной палаты Российской Федерации о результатах проверок федеральных целевых программ «Социальная поддержка инвалидов на 2000–2005 годы» и «Дети Севера на 2001–2002 годы» сенаторы отмечали, что Счетная палата Российской Федерации должна осуществлять не только финансовый контроль, но и аудит эффективности использования бюджетных средств, и рекомендовали внести соответствующие дополнения в закон «О Счетной палате Российской Федерации».

Следует отметить, что с 2003 года в Российской Федерации при содействии Европейского союза осуществляется проект «Реформа государственного бюджета»,

---

[29] См. «Аудит эффективности: опыт, проблемы, перспективы». Материалы «круглого стола» седьмого Петербургского международного экономического форума. Издательский дом «Финансовый контроль», Москва, 2003.

[30] Например, эффективность бюджетных расходов на судебную систему можно оценивать, сравнивая объем выделенных средств на содержание судов, общее количество рассмотренных дел, количество рассмотренных дел в установленные сроки, количество решений, постановлений судов, вступивших в законную силу и не отмененных в апелляционной, кассационной или надзорной инстанциях, в расчете на одного судью; эффективность бюджетных расходов высших учебных заведений может определяться соотношением размера государственного финансирования в расчете на одного выпускника, трудоустроившегося по специальности после окончания учебного заведения в течение определенного срока, и т.д.

[31] Например, программа социальной поддержки молодых эмигрантов с Антильских островов в Нидерландах с выделением финансирования по 18 тыс. евро на человека, при этом социальный эффект от реализации программы определяется по трем показателям: получение образования, постоянной работы и уменьшение уровня преступности среди этой категории населения.

в рамках которого Минфином России совместно с Нидерландским экономическим институтом разрабатываются мероприятия по внедрению бюджетирования, ориентированного на результат. Они включают подготовку методик (рекомендаций) по оценке экономической и социальной эффективности расходования средств федерального бюджета, разработку совместно с отраслевыми министерствами показателей оценки результатов оказания бюджетных услуг, проведение пилотных проектов, разработку программ для отработки показателей и оценок эффективности бюджетных расходов.

В связи с тем что внедрение бюджетирования, ориентированного на результат, затрагивает интересы и требует усилий не только исполнительной, но и законодательной власти, а также органов государственного финансового контроля, целесообразно организовать совместную работу в этом направлении на всех, в том числе ранних, этапах. Рекомендации, выработанные на заседании «круглого стола» по теме «Аудит эффективности: опыт, проблемы, перспективы», организованного Советом Федерации Федерального Собрания Российской Федерации и Счетной палатой Российской Федерации в рамках седьмого Петербургского международного экономического форума (Москва, 16 июня 2003 года), содержат обращение к Правительству Российской Федерации с предложением пригласить к разработке принципиальных решений по внедрению в Российской Федерации бюджетирования, ориентированного на результат, членов Совета Федерации, депутатов Государственной Думы, аудиторов Счетной палаты Российской Федерации, специалистов других заинтересованных организаций, ученых.

22 мая 2004 года на заседании Правительства Российской Федерации была одобрена Концепция реформирования бюджетного процесса в Российской Федерации в 2004–2006 годах, подготовленная Министерством финансов Российской Федерации. «Ядром новой организации бюджетного процесса, – указано в Концепции, – должна стать широко применяемая в мире концепция (модель) «бюджетирования, ориентированного на результаты» в рамках среднесрочного финансового планирования. Ее суть – распределение бюджетных ресурсов между администраторами бюджетных средств и (или) реализуемыми ими бюджетными программами с учетом или в прямой зависимости от достижения конкретных результатов (предоставляемых услуг) в соответствии со среднесрочными приоритетами социально-экономической политики и в пределах долгосрочных объемов бюджетных ресурсов».

Планируется, что федеральный бюджет 2007 года будет построен по новой модели. В Послании Президента Российской Федерации Федеральному Собранию от 26 мая 2004 года основной принцип бюджетной реформы определен как «переход от управления бюджетными затратами к управлению результатами». Правительству Российской Федерации определяется задача сформировать систему оценки планов и показателей работы всех органов исполнительной власти, на основе которых подводить итоги, делать выводы и корректировать политику по отдельным направлениям.

Все это предполагает качественные изменения в организации бюджетного контроля, совершенствование форм и методов контрольной деятельности Счетной палаты Российской Федерации и использование новых форм контроля – «аудита эффективности».

НАЧАЛЬНИК АНАЛИТИЧЕСКОГО ОТДЕЛА
СЧЕТНОЙ ПАЛАТЫ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ
А.В. Павлов