

**ПРЕДМЕТ, ОБЪЕКТ И СУБЪЕКТ ОЦЕНКИ ЭФФЕКТИВНОСТИ
В ГОСУДАРСТВЕННОМ УПРАВЛЕНИИ****Роман Валерьевич ЕРЖЕНИН**

кандидат экономических наук, доцент кафедры стратегического и финансового менеджмента,
Байкальская международная бизнес-школа, Иркутский государственный университет, Иркутск, Российская Федерация
rezhenin@gmail.com

История статьи:

Принята 14.01.2016

Одобрена 09.02.2016

УДК 336.1, 336.5

JEL: H4, H5, H6, H7, H8

Ключевые слова: оценка эффективности, ресурсы бюджета, оптимизация расходов

Аннотация

Предмет. В статье отмечается, что возрастающие риски разбалансировки бюджета страны требуют скорейшей переориентации государственного управления от затрат к результатам, когда актуальным становится развитие новых методов и методологий оценки эффективности, способствующих более рациональному использованию имеющихся у государства ресурсов. Актуальным трендом управления в современной России становится достижение заданных показателей или наилучших результатов с использованием наименьшего объема ресурсов.

Цели. Поскольку отечественная оценочная теоретико-методологическая база недостаточно разработана, актуальным становится ее дальнейшее совершенствование в целях дальнейшего внедрения комплексных систем оценки эффективности в структуры государственного управления. Развитие понятийного аппарата также будет способствовать появлению новых форм контроля за эффективностью и результативностью управления.

Методология. Систематизированы подходы к толкованию оценки эффективности бюджетных расходов, изучены факты разночтений в процессах государственного и муниципального управления, раскрыта проблема неопределенности использования базовых терминов оценки эффективности. Проанализирована хронология наделения соответствующих органов полномочиями и функциями по оценке (аудиту) эффективности бюджетных расходов. Исследованы подходы к формализации общественного контроля.

Результаты. Разработан и предложен новый метод оценки эффективности использования ресурсов бюджета, имеющий как научное, так и практическое применение. Проведена авторская оценка эффективности использования ресурсов бюджета на примерах государственной программы отдельного субъекта РФ и оптимизации бизнес-функций учреждений образования на муниципальном уровне.

Выводы. Доказана необходимость дальнейшего совершенствования государственной понятийной методологии оценки эффективности и результативности использования бюджетных ресурсов.

© Издательский дом ФИНАНСЫ и КРЕДИТ, 2016

Тенденция роста расходных обязательств бюджетов при одновременном резком снижении доходных возможностей по их ресурсному обеспечению привела к серьезным рискам разбалансированности бюджетных систем. С подобными явлениями периодически сталкиваются органы управления территориями по всему миру. Однако по прогнозам многих экспертов, в России это не кратковременное явление, и в ближайшие годы ожидается задержка экономического развития страны. При этом уже в 2016 г. всем предстоит жить при самом напряженном бюджете с начала века.

Однолетний бюджет 2016 г. – это прежде всего бюджет сокращения расходов. То есть если раньше бюджетный дефицит компенсировался за счет девальвации, то сейчас ситуация принципиально иная: на фоне прогнозируемого длительного экономического спада и (соответственно) сужения налогооблагаемой базы возможности пополнения доходной части бюджета становятся

ограниченными. По мнению некоторых экономистов, ресурс девальвационного наполнения бюджета во многом исчерпан, а дальнейшие возможности рубля недостаточны из-за высокой инфляции и негативного влияния геополитической ситуации на экономику. В такой ситуации бюджетам всех уровней не просто будет приспособливаться к краткосрочным ограничениям, возможно, им необходимо готовиться к долгосрочной адаптации расходов в условиях постоянной нехватки ресурсов.

В вопросе сокращения бюджетных расходов выбор у государства невелик: это могут быть урезания социальных или оборонных трат, повышение налогов или расходование средств из Резервного фонда РФ. С одной стороны, линейно сократить расходы – это незамысловатое, но относительно быстрое секвестирование бюджета. Но, с другой стороны, такая мера имеет кратковременный результат и может оказаться ущербной для населения. Если военные и социальные расходы

трогать нельзя, то какой выбор остается у проектировщиков? Ведь эти расходы составляют более 60% от всего бюджета. Может быть в условиях кризиса государству все же стоит начать более серьезно развивать фискальные формы адаптации расходов?

Не секрет, что существует более качественный подход, который заключается в оптимизации существующих процессов и поиске неэффективных расходов в целях направления выявленных ресурсов на другую важную деятельность. Однако в этом случае придется задействовать фундаментальные механизмы пополнения казны, в том числе связанные с развитием комплексной системы управления рационализацией расходов бюджета. Очевидно одно: без сокращения и оптимизации расходов, без повышения их эффективности сводить бюджет будет все сложнее.

Система мероприятий по повышению эффективности расходов. В декабре 2014 г. Президентом Российской Федерации¹ была поставлена задача по ежегодному снижению издержек и неэффективных трат бюджета не менее чем на 5% от общих расходов в реальном выражении. То есть органам государственной власти и местного самоуправления, государственным институтам и гражданскому обществу в целом было определено одно из ключевых направлений их деятельности на ближайшие годы. Однако уже через год при рассмотрении проекта федерального закона о федеральном бюджете на 2016 г. эксперты Счетной палаты РФ в своей пояснительной записке² отметили, что механически сокращать расходы бюджетов недопустимо, необходимо использовать комплексную систему мероприятий по повышению эффективности расходов.

В свою очередь в стране в последние годы действуют соответствующие программы, разработанные Правительством РФ:

- Программа по повышению эффективности бюджетных расходов на период до 2012 года³;
- Программа повышения эффективности управления общественными

(государственными и муниципальными) финансами на период до 2018 года⁴.

Исходя из текста этих программ можно сделать вывод, что с момента принятия первой программы и вплоть до 2013 г. повышение эффективности бюджетных расходов на всех уровнях власти должно было осуществляться за счет развития 11 направлений деятельности органов исполнительной власти. В их числе:

- переход к программной структуре расходов бюджетов;
- оптимизация функций управления и повышения эффективности их обеспечения;
- повышение эффективности предоставления общественных услуг;
- развитие системы финансового контроля;
- развитие информационной системы управления финансами и др. [1, с. 39].

Подводя итоги выполнения программы, ее авторы считают, что в целом задачи предыдущей программы повышения эффективности за 2012 г. были решены. Однако одновременно они указывают на то, что *правовое регулирование и методическое обеспечение имеют ряд пробелов и внутренних противоречий, а правоприменительная практика может существенно отклоняться от предусмотренных нормативными правовыми актами и методическими документами принципов и механизмов*. Далее перечисляются серьезные недостатки, ограничения и нерешенные проблемы, которые О.С. Писецкой удалось сгруппировать в задекларированные, но не решенные проблемы с точки зрения законодательства:

- 1) группа проблем, связанных с долгосрочным государственным стратегическим планированием;
- 2) проблемы, связанные с переходом к программно-целевому принципу планирования бюджета;
- 3) проблемы организации системного внешнего и внутреннего контроля и аудита в сфере общественных финансов;
- 4) группа проблем, связанных с недостаточной открытостью бюджетов, прозрачностью и подотчетностью деятельности участников

¹ О бюджетной политике на 2013–2015 годы: Бюджетное послание Президента РФ.

² Заключение Счетной палаты РФ на проект федерального закона «О федеральном бюджете на 2016 год».

³ Распоряжение Правительства РФ от 30.06.2010 № 1101-р.

⁴ Распоряжение Правительства РФ от 30.12.2013 № 2593-р.

сектора государственного управления [2, с. 398–399].

Для устранения недостатков и решения данных проблем в процедурах повышения эффективности расходов бюджета в период до 2018 г. предусмотрен ряд мер:

- дальнейшее совершенствование бюджетного законодательства и модернизация бюджетного процесса в условиях внедрения программно-целевых методов управления, развития системы государственного (муниципального) финансового контроля;
- упорядочивание структуры управления финансовыми ресурсами публично-правовых образований, в том числе за счет упорядочивания структур расходных обязательств публично-правовых образований;
- повышение функциональной эффективности бюджетных расходов и операционной эффективности деятельности органов исполнительной власти и государственных (муниципальных) учреждений, в том числе за счет создания системы анализа эффективности бюджетных расходов, повышения функциональной эффективности расходов, повышения эффективности оказания услуг, операционной эффективности деятельности органов исполнительной власти и учреждений и т. д.;
- обеспечение открытости и прозрачности общественных финансов.

Таким образом, можно предположить, что указанный перечень и есть система мероприятий, на которую ссылается Счетная палата РФ в своей пояснительной записке⁵. Кроме того, данный комплекс мер также должен учитываться при определении основных направлений деятельности федеральных органов исполнительной власти, органов исполнительной власти субъектов РФ и органов местного самоуправления в сфере повышения эффективности управления финансами. Однако, к примеру, в государственной программе «Управление государственными финансами» такое ключевое направление бюджетной политики государства, как повышение эффективности, прозрачности и подотчетности использования бюджетных средств, несмотря на

⁵ Заключение Счетной палаты РФ на проект федерального закона «О федеральном бюджете на 2016 год».

его актуальность, ни отдельным приоритетом, ни результатом не выбрано.

В соответствии с разработанными Правительством РФ программами повышения эффективности, на федеральном уровне министерствами и ведомствами также формировались отраслевые (ведомственные) планы повышения эффективности бюджетных расходов, методические рекомендации по подготовке и реализации региональных и муниципальных программ повышения эффективности бюджетных расходов. Многие регионы и муниципальные образования такие программы разработали, но немногие их реализовали на практике. Очевидно, что принятые повсеместно документы по оценке эффективности носят исключительно формальный характер, а при практическом их использовании акцент по-прежнему делается на затратах, а не на результатах. Запуску механизмов по искоренению потенциала неэффективности, по нашему мнению, препятствуют имеющиеся проблемы и недоработки:

- ни научным сообществом, ни одним из министерств не разработан понятийный аппарат эффективности бюджетных расходов;
- пока нет ответа на важные вопросы: кто и каким образом должен оценивать эффективность бюджетных расходов;
- в стране по-прежнему отсутствует комплексная система оценки эффективности расходов и не формализованы критерии, с помощью которых можно сделать вывод о том, эффективно ли израсходованы бюджетные средства.

Понятийный аппарат эффективности бюджетных расходов. Можно поддержать справедливую критику некоторыми учеными-экспертами и ответственными чиновниками состояния бюджетного законодательства, которое, несмотря на активное использование терминов, пока не дает четкого объяснения обществу, что такое эффективность и неэффективность расходования средств [3–7].

Отечественные эксперты, исследовав зарубежный опыт, указывают на то, что в международных стандартах можно найти достаточно ясное и подробное описание, что именно означают термины «экономичность», «продуктивность» и «результативность». При этом отмечается, что в российском законодательстве до сих пор нет четкого определения их предназначения и сути.

Термины «экономичность» и «результативность» широко используются в положениях Бюджетного кодекса РФ (ст. 34, 158, 162, 270.1), но разъяснений по ним кодекс не дает.

Так, к примеру, ст. 34 Бюджетного кодекса РФ определяет только принцип эффективности использования бюджетных средств, а не саму эффективность и требует от участников бюджетного процесса достижения заданных результатов с использованием наименьшего объема средств (экономности) и (или) достижения наилучшего результата с использованием определенного бюджетом объема средств (результативности). В чем конкретно заключается «экономность» и «результативность» в отношении различных участников бюджетного процесса кодекс не разъясняет, то есть остается возможность необъективной трактовки и произвольного применения термина «эффективность».

Поэтому по-прежнему существуют серьезные сложности как в определении неэффективных направлений государственных расходов, так и в выявлении возможного потенциала по повышению их эффективности, особенно на этапах проведения аудита эффективности. Подтверждением этому могут служить слова С.В. Степашина, который подчеркивает, что «проведение работы по подготовке национальных стандартов аудита эффективности использования государственных средств в нашей стране сдерживается неотработанностью понятийного аппарата. Изменения, вносимые в бюджетное, налоговое, валютное и другие отрасли финансового законодательства, повлекли за собой трансформацию соответствующих понятийных аппаратов, которая произошла в результате того, что практически в каждом законодательном акте имеется свое терминологическое приложение»⁶.

Чтобы свести к минимуму возникающие в процессе проведения контрольного мероприятия разночтения, Коллегией Счетной палаты РФ был разработан и утвержден Словарь основных терминов и понятий, используемых при осуществлении контрольно-ревизионной и экспертно-аналитической деятельности. Однако наличие словаря не снимает проблему разночтений. Так, исследователь О.И. Тишутина отмечает: «Наибольшее количество споров о

признании недействительными постановлений о привлечении к административной ответственности за подобные нарушения связано с разными взглядами бюджетополучателей и контролирующих органов на то, является ли расходование бюджетных средств в каждом конкретном случае эффективным» [8, с. 198].

В подтверждение этому В.В. Бехер, основываясь на положениях Арбитражного Суда РФ⁷, пишет: «...судам необходимо учитывать, что участники бюджетного процесса в рамках реализации поставленных перед ними задач и в пределах, выделенных на определенные цели бюджетных средств, самостоятельно определяют необходимость, целесообразность и экономическую обоснованность совершения конкретной расходной операции» [9, с. 74]. По нашему мнению, это действительно справедливо в том случае, если на этапе планирования бюджета не были идентифицированы ключевые показатели эффективности и результативности с нормативными значениями, характеризующими достижение поставленных целей, с алгоритмами, оценивающими отклонения достигнутых показателей от нормативного значения. Для определения соответствия достигнутого уровня эффективности (принятому стандарту, «потенциалу») или для сравнения с ранее достигнутыми результатами важно измерить эффективность в ключевых направлениях деятельности учреждений. В противном случае трудно доказать, что поставленные перед участником бюджетного процесса задачи могли быть выполнены с использованием меньшего объема средств или что участник бюджетного процесса, используя определенный бюджетом объем средств, мог бы достигнуть лучшего результата.

Однако у А.Н. Саунина при этом возникает вопрос: как на стадии формирования или в ходе исполнения бюджета «можно определить экономичность, продуктивность и результативность еще планируемых или осуществляемых в процессе исполнения бюджета расходов, не имея каких-либо результатов их использования?» [10, с. 353]. По-нашему мнению, заключение А.Н. Саунина о том, что «это невозможно сделать до тех пор, пока бюджетные средства не будут израсходованы в запланированном объеме в соответствии с

⁶ Степашин С.В. Внедрение аудита эффективности использования государственных средств в практику деятельности контрольно-счетных органов Российской Федерации. URL: http://www.adm.yar.ru/duma/palata/uch_audit.rtf

⁷ Постановление Пленума Высшего Арбитражного Суда РФ от 22.06.2006 № 23 «О некоторых вопросах применения арбитражными судами норм бюджетного кодекса Российской Федерации».

установленными целями и задачами, пока не будут получены конкретные результаты их достижения» [10, с. 353], является достаточно спорным. Хотя, возможно, он рассматривает аудит эффективности государственных расходов исключительно как одну из форм последующего (внешнего) государственного контроля, при этом не исключая необходимости оценивать эффективность организации бюджетного процесса, но не средствами аудита, а посредством проведения специальных контрольных или экспертно-аналитических мероприятий, или других концептуальных подходов, соответствующих особенностям предварительного и текущего государственного финансового контроля.

Одним из таких альтернативных подходов по оценке качества управления государственными расходами, на взгляд В.И. Белоцерковского, мог бы стать контроллинг⁸. По мнению Белоцерковского, «Контроль – это ориентация на прошлое, а контроллинг – это ориентация на будущее. В этом контексте контроллинг можно сравнить с компасом, он показывает, правильно ли мы движемся, и позволяет вовремя скорректировать свой курс» [11, с. 269]. Для контроллинга в сфере управления, то есть целенаправленного планирования, управления и контроля за выполнением задач общественного характера, согласно мнению экспертов, хорошо подходит так называемая 3-E-модель (effectiveness, efficiency, economy) [12, с. 35]. Таким образом, принятие решений об эффективности или неэффективности можно осуществлять на основе промежуточных оценок в целях корректировки деятельности при стремлении достичь желаемых целей и результатов.

Анализ правительственных документов, ведомственных инструкций, традиций и сложившейся практики дает возможность провести ту или иную оценку эффективности и соответствующим образом оформить ее результаты. Однако нормативно-правовой акт, вводящий необходимые термины в правовое поле российского законодательства, до настоящего времени не принят. Любой, кто назовет себя экспертом, может трактовать одни и те же понятия так, как сочтет нужным.

Чтобы механизм оценки эффективности управления общественными финансами стал

общепонятным и прозрачным, следует разработать теоретико-методологическую базу для комплексных систем оценки эффективности управления, учитывая полномочия и интересы трех основных составляющих:

- «внешнего» контроля (аудита эффективности);
- «внутреннего» контроля (контроллинга);
- общественного контроля (открытые данные).

Система оценки должна иметь общегрупповой и индивидуальный понятийный аппарат с прозрачной системой формализации критериев, чтобы общественность и любой другой участник бюджетного процесса (а не только контролирующий орган) могли сделать вывод о том, насколько эффективно или неэффективно осуществляется управление общественными финансами и всеми государственными и муниципальными ресурсами бюджетов (профессиональными кадрами, движимым и недвижимым имуществом).

Предмет и объекты оценки эффективности.

В настоящее время в российской экономической науке отсутствует целостная и общепринятая концепция, раскрывающая теоретические и методические основы оценки эффективности использования ресурсов бюджета. Можно сказать, что ее разработка находится лишь в начальной стадии. Это обусловлено, на наш взгляд, тем, что оценка эффективности использования ресурсов бюджета является новым явлением в теории и практике государственного и муниципального управления России. Поэтому необходимы как время, так и накопление достаточного опыта в практическом управлении ресурсами бюджетов, чтобы на основе его всестороннего изучения и научного осмысления создать теоретическую и методическую базу применения оценки эффективности управления этими ресурсами с учетом национальных условий и особенностей. Таким образом, первоначально, как и в любой новой науке, требуется определить ее объект и предмет.

Объектами оценки эффективности, исходя из положений действующего законодательства, могут быть федеральные и региональные органы государственной власти Российской Федерации, публично-правовые образования, бюджетные (автономные, казенные) учреждения или целые отрасли, государственные унитарные и казенные предприятия. То есть все субъекты экономической деятельности, которые наделены правом

⁸ Контроллинг – система управления предприятием, базирующаяся на планировании, контроле и анализе всех статей затрат структурных подразделений и направленная на обеспечение информационно-аналитической поддержки при принятии решений.

распоряжаться ресурсами бюджета или имеют право использовать их в своей деятельности для достижения поставленных целей.

Предметом оценки эффективности является непосредственно деятельность объектов – процесс управления ресурсами⁹ бюджета. Он заключается в непрерывном использовании совокупности материальных и нематериальных средств для бесперебойной деятельности организации. А.Н. Саунин считает: «Наиболее емким термином, характеризующим совокупность используемых государством ресурсов, в отношении которой может и должен проводиться аудит эффективности, являются «государственные средства». Они, по его мнению, составляют «совокупность недвижимого и движимого имущества, а также результатов интеллектуальной деятельности (интеллектуальной собственности), принадлежащих государству на праве собственности» [10, с. 355]. Однако, на наш взгляд, эффективность следует оценивать еще по более широкому перечню ресурсов бюджета, которые условно можно разделить на следующие составляющие:

- 1) финансовые средства бюджетов;
- 2) нефинансовые средства, расходы на приобретение, производство (получение) и (или) содержание которых осуществляются за счет финансовых средств:
 - материальные (земля, движимое и недвижимое имущество, сырье, материалы);
 - нематериальные (информация, человеческий и интеллектуальный капитал, технологии).

Разработанные подходы по оценке эффективности к настоящему времени ориентированы на оценку использования финансовых ресурсов. Это, к примеру, оценка государственных программ, оценка закупочной деятельности и т.д. Однако для объективности следует все же комплексно оценивать все используемые ресурсы (а не только госсредства) в управлении каждого объекта, в том числе по показателям эффективности капитальных вложений, использования материальных ресурсов и основных производственных фондов, а также показателям, характеризующим внутреннюю деятельность организации (производительность и результативность персонала).

Любой бюджетный процесс выстраивается на основе совокупности иерархий целей и интересов различных групп: администрации президента,

граждан, политиков, правительства, персонала, менеджеров и т.д. Соответственно, на основе поставленных целей определяются ресурсы для получения продуктов (услуг), где их свойства влияют непосредственно на результат – события (явления или состояния), которые в принципе могут быть и не связаны непосредственно с деятельностью, но при этом имеют важное значение для заинтересованных групп (рис. 1). В сфере мониторинга результативности общественных услуг различие между продуктом и результатом проводится очень четко [13, с. 30].

Кроме этого, свойства продуктов (услуг) в отдельных случаях также могут влиять на промежуточный результат (например, как время реагирования экстренных служб спасения), который сам таковым не является, но позволяет получить конечный результат.

Таким образом, определять эффективность, продуктивность и экономность следует в процессах преобразования ресурсов:

- в продукты;
- в промежуточные результаты;
- в конечные результаты.

Следует обратить внимание, что повышение эффективности процессов преобразования ресурсов в продукты логичнее всего увязывается с достижением поставленных целей и получением конечного результата.

Очевидно, что процессы преобразования ресурсов бюджета в продукты и результаты могут представлять собой большую и сложную систему, состоящую из различных видов деятельности. С точки зрения разработанных нормативно-методических документов, под оценку могут попасть одновременно комплексная операционная деятельность органов исполнительной власти и государственных (муниципальных) учреждений и отдельная функциональная деятельность (к примеру, осуществление государственных и муниципальных закупок или оказание государственных/муниципальных услуг). Следовательно, каждый объект оценки должен быть определен не только как элемент организационного деления, но и при необходимости как часть функциональной общегосударственной (общепромышленной, общегосударственной (общепромышленной, общегосударственной и т.п.) деятельности).

Субъекты оценки эффективности. Полноценными субъектами оценки эффективности

⁹ От лат. resource – вспомогательное средство.

в настоящее время можно назвать только контрольно-счетные органы, так как только они «вооружены» законными правами и широким набором нормативно-методических документов. Однако фиксировать факты эффективности или неэффективности они могут только при проведении контрольного мероприятия, то есть в тот момент, когда участник бюджетного процесса становится объектом проверки (соответственно только после того, как ресурсы бюджетов уже были использованы). Таким образом, оценивать оперативную деятельность в тот момент, когда существует возможность влиять на управление ресурсами, разумно сокращать их использование пока удастся лишь в отдельных процессах (к примеру, при закупочной деятельности) [14, с. 61].

С позиции обозначения субъектов оценки эффективности и наделения их полномочиями и функциями по оценке (аудиту) эффективности проанализируем последовательность законодательных решений. Что касается федеральных исполнительных органов государственной власти, то по мнению В.В. Михеева, в 2012 г. функция (полномочие, обязанность) оценки эффективности расходования бюджетных средств не была закреплена ни за одним из них – ни за Федеральной службой финансово-бюджетного надзора, ни за Минфином России, ни за главными распорядителями средств федерального бюджета, а на региональном и муниципальном уровнях в положениях об органах государственной власти и органах местного самоуправления содержались только «нормы о повышении эффективности, обеспечении эффективности, разработке комплекса мер и пр. Но не об оценке»¹⁰.

Лишь в июле 2013 г. в Бюджетном кодексе РФ были определены бюджетные полномочия органов государственного (муниципального) финансового контроля¹¹. В том же году окончательно определили статус Счетной палаты РФ как постоянно действующего высшего органа внешнего государственного контроля (аудита)¹². В марте 2014 г. вышло постановление Правительства РФ от 17.03.2014 № 193, которое, по мнению О.С. Писецкой и Ю.Б. Дубровской, обновило правовое поле вопросов внутреннего

контроля и аудита и конкретизировало порядок осуществления внутреннего финансового контроля и аудита в сфере деятельности ключевых участников бюджетного процесса – главных распорядителей средств федерального бюджета, главных администраторов доходов федерального бюджета, главных администраторов источников финансирования дефицита федерального бюджета [2, с. 398].

Кроме того в 2014 г. был принят Федеральный закон 21.07.2014 № 212-ФЗ «Об основах общественного контроля в Российской Федерации», который призван регулировать в том числе практику общественного аудита в сфере управления общественными финансами. Описанная законом российская модель общественного контроля должна строиться на основе принципов самостоятельности и независимости от органов власти, включая государственные органы, органы местного самоуправления, иные органы и организации, осуществляющие отдельные публичные полномочия [15, с. 122]. Между тем, по мнению А.С. Кузнецова, в современной науке отсутствует единое мнение по вопросу понятий «контроль» в целом и «общественный контроль» в частности [16, с. 113].

Практическая оценка эффективности. В качестве одного из примеров применения разработанного понятийного аппарата для оценки эффективности деятельности рассмотрим государственную программу Иркутской области «Развитие образования» на 2014–2018 гг.¹³.

Итак, при оценке эффективности госпрограммы «Развитие образования» исходим из того, что ее целью является повышение доступности качественного образования, обеспечение его соответствия потребностям социально-экономического развития, а стратегическим направлением – создание организационно-управленческих моделей, ориентированных на обеспечение доступности качественного образования, соответствующего современным требованиям инновационного развития общества. Объектом оценки выступает министерство образования Иркутской области (оно же – ответственный исполнитель). Ресурсы бюджета следующие:

- финансовые – 31 млрд руб.;
- кадровые – 46 тыс. чел.

¹⁰ Михеев В.В. Кто и как оценит эффективность бюджетных расходов // Бюджет. 2012. № 10. URL: <http://bujet.ru/article/204015.php>.

¹¹ Федеральный закон от 23.07.2013 № 252-ФЗ «О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации».

¹² Федеральный закон от 05.04.2013 № 41-ФЗ «О Счетной палате Российской Федерации».

¹³ URL: <http://www.irk.gov.ru/activity/sessions/workresults/obzorses/1%202.pdf>.

Получатели услуги – 287 тыс. обучающихся. Конечный результат – интеллектуально-культурный потенциал общества.

Результаты реализации программы отражены в табл. 1.

Выводы можно сделать следующие: в своей деятельности министерство образования Иркутской области не руководствуется целевыми показателями госпрограммы. Кстати, более 70% других программ по своему содержанию также не соответствуют обозначенным требованиям [17, с. 8]. Следовательно, оценить эффективность использования выделенных ресурсов и степень достижения заявленных показателей пока не представляется возможным.

По мнению М.Б. Трachenko, «чтобы достичь стратегических целей развития региона (муниципалитета) необходимо подчинить этому деятельность субъекта (муниципалитета) по формированию и исполнению бюджета текущего года и на среднесрочную перспективу, для чего целесообразно определить для чиновников ключевые показатели эффективности и мотивировать их на выполнение контрольных значений» [18, с. 72]. В таком случае следует обратить внимание на один из ожидаемых конечных результатов реализации государственной программы: снижение доли неэффективных расходов в сфере общего образования Иркутской области с 3,5 до 2,5 млрд руб. (с 15,9% в 2012 г. до 15% в 2013 г. и до 10%¹⁴ в последующие годы). Предположительно, эти показатели объема неэффективных расходов были определены на основе не вполне обоснованных формул расчета объема неэффективных расходов на управление кадровыми ресурсами в сфере общего образования¹⁵. При этом, по мнению В.А. Горяиновой¹⁶, объем неэффективных расходов на общее образование, формирующийся в связи с излишней численностью персонала в учреждениях, не является объективным

¹⁴ Приложение 4 к государственной программе Иркутской области «Развитие образования» на 2014–2018 годы.

¹⁵ Постановление Правительства РФ от 15.04.2009 № 322 «О мерах по реализации Указа Президента Российской Федерации от 28 июня 2007 г. № 825 «Об оценке эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации»; Распоряжение Правительства РФ от 11.09.2008 № 1313-р «О реализации Указа Президента РФ от 28.04.2008 № 607 «Об оценке эффективности деятельности органов местного самоуправления городских округов и муниципальных районов».

¹⁶ В.А. Горяинова. Оптимизация бюджетных расходов в сфере общего образования // Справочник руководителя образовательного учреждения» 2010. № 5.

показателем эффективности их деятельности ввиду того, что «органы исполнительной власти субъектов РФ и местного самоуправления не имеют прямых механизмов воздействия на процессы формирования штатных расписаний и расходования средств бюджета региона, направляемых на оплату труда работников муниципальных ОУ¹⁷».

Подобное распространенное в органах исполнительной власти субъектов РФ мнение является спорным, и в качестве доказательства ошибочности заключения об отсутствии прямых механизмов воздействия на процессы управления можно привести обратный пример, когда органы местного самоуправления за счет централизации типовых бизнес-функций административно-управленческого персонала учреждений сократили долю неэффективных расходов на общее образование.

Для оценки принятия решения, например, о централизации бухгалтерского учета администрацией муниципального образования (МО) «Иркутский район», используем все тот же понятийный аппарат оценки эффективности.

Итак, целью централизации бухучета учреждений МО «Иркутский район» является предоставление актуальной и достоверной информации об экономических транзакциях, осуществляемых системой государственного управления. Объект оценки – публично-правовое образование (Иркутский район Иркутской области), субъект оценки – администрация публично-правового образования. Получатели услуги – внутренние и внешние субъекты (персонал, администрация и т.д.). Промежуточные результаты:

- контроль за соответствием законодательству;
- новые знания;
- изменение (улучшение) системы управления;
- улучшение навыков управления.

В рамках финансово-хозяйственной деятельности в МО ежегодно осуществляется 65 тыс. транзакций 75 юридических лиц и 500 тыс. транзакций по расчету заработной платы 4 000 сотрудников.

Преимущества централизованной модели бухучета отражены в табл. 2.

В данном случае в качестве субъекта оценки эффективности мы использовали администрацию

¹⁷ Образовательных учреждений.

публично-правового образования, так как именно с позиции председателя комитета по финансам Иркутского района Г. Зоткина¹⁸ было дано итоговое заключение не только об эффективности решения, но и обозначены направления использования высвободившихся ресурсов на цели, связанные с образованием, в том числе на повышение заработной платы учителям. Таким образом, с учетом того, что сумма целевой субвенции на образование для Иркутского района в 2014 г. составляла 924 млн руб.¹⁹, а объем выявленных администрацией муниципального образования неэффективных расходов – 30 млн руб., можно сделать заключение о том, что в 2014 г. произошло снижение доли неэффективных расходов областной целевой субвенции, выделенной для Иркутского района, на 3%.

Однако при проведении контрольного мероприятия по проверке законного, результативного (эффективного и экономного) использования межбюджетных трансфертов, предоставленных из областного бюджета Иркутскому районному муниципальному образованию, выявленная администрацией муниципального образования неэффективность Контрольно-счетной палатой Иркутской области таковой не признана. Более того, расходы на содержание централизованной бухгалтерии, которая оказывает услуги по бухгалтерскому учету учреждениям образования (взамен бухгалтеров учреждений), признаны нецелевыми²⁰, несмотря на то, что на повышение оплаты труда педагогического состава дополнительно было перераспределено более 50 млн руб. областной целевой субвенции, из которых 20 млн руб. – это расходы муниципалитета, а 30 млн – экономия от использования централизованной модели.

Следует отметить, что нецелевыми признали как расходы, источником которых является в данном случае местный бюджет Иркутского района, так и расходование почти 9 млн руб. средств областной целевой субвенции на содержание централизованной бухгалтерии в Зиминском

районе²¹, которая обеспечила ежегодное сокращение на 8 млн руб. расходов на содержание административно-управленческого персонала учреждений образования.

По мнению Ю.А. Крохиной, четкое понимание пределов государственного финансового контроля и его объектов является важным вопросом в процессе оптимизации бюджетных расходов [19, с. 12]. Но при проведении контрольных мероприятий по оценке деятельности некоторых объектов по-прежнему доминирует контроль, а не комплексный анализ и оценка качества принятых решений администрациями районов. Для администрации муниципалитета эффективность и результативность использования ресурсов бюджета оказались важнее формальных требований о порядке предоставления муниципалитетам субвенции на общее образование²². Что указывает не на нарушение законности, а на несовершенство порядка предоставления субвенции и несогласованности его расчетных методов с ключевыми положениями государственной программы Иркутской области «Развитие образования» на 2014–2018 гг.

Некоторые выводы. Действующие в настоящее время механизмы оптимизации расходов бюджетов вызывают множество споров и разногласий. Оценивать эффективность использования ресурсов бюджетов можно применительно:

- к государственным программам и к их составляющим [20];
- к отдельным учреждениям и к целым отраслям;
- к публично-правовым образованиям; к казенным учреждениям, автономным и бюджетным;
- к операционной деятельности или к отдельной бизнес-функции.

Главное – научиться правильно определять:

во-первых, результат, которого должен достичь выбранный объект, чья деятельность оценивается на предмет эффективности;

¹⁸ URL: <https://www.youtube.com/watch?v=wIRt2bcTucY>

¹⁹ Закон Иркутской области от 11.12.2013 № 13-ОЗ «Об областном бюджете на 2014 год и плановый период 2015 и 2016 годов».

²⁰ Отчет № 08/11 от 15.05.2015 о результатах контрольного мероприятия «Проверка законного, результативного (эффективного и экономного) использования межбюджетных трансфертов, предоставленных из областного бюджета Иркутскому районному муниципальному образованию за 2014 год».

²¹ Отчет № 02/06 от 18.03.2015 о результатах контрольного мероприятия «Проверка законного, результативного (эффективного и экономного) использования межбюджетных трансфертов, предоставленных из областного бюджета за 2014 год в бюджет муниципального образования «Зиминский район» на образование, культуру и спорт».

²² Приложение 28 к Закону о бюджете Иркутской области на 2014 год.

во-вторых, ресурсы, направляемые на получение продукта (услуги) и, соответственно, результатов.

При оценке эффективности использования бюджетных ресурсов и разработке способов измерения и формирования критериев эффективности следует учитывать не только экономическую составляющую, связывающую объемы продукта (услуги) или результата с затратами на их предоставление, но и различные другие составляющие эффективности.

В одних случаях ресурсы могут быть статичны, а эффективность проявлять себя за счет повышения качества и количества продукта (услуги) или полученного результата. В других случаях качество и количество продукта (услуги)

останутся почти неизменными, однако деятельность объекта может быть настроена на меньшее потребление ресурсов. А в некоторых вариантах (как, например, с централизованными бухгалтериями) одновременно отмечается кратное снижение потребления ресурсов за счет повышения производительности труда персонала и повышение качества бухгалтерской услуги за счет применения современных информационных технологий, централизованной обработки данных и научной организации труда. Кроме того, вследствие повышения качества управленческой информации существенно улучшается конечный результат: принятие решений в управлении территориями постепенно переходит на более совершенный уровень, что в период кризиса является особенно актуальным.

Таблица 1

Результаты выполнения в 2014 г. государственной программы Иркутской области «Развитие образования» на 2014–2018 гг., %

Целевые показатели программы (промежуточный результат)	План	Факт
Доля выпускников общеобразовательных организаций, не сдавших единый государственный экзамен по обязательным предметам, в общей численности выпускников общеобразовательных организаций	5,1	1,1
Доля неэффективных расходов в сфере общего образования в общем объеме расходов консолидированного бюджета на общее образование	10	...
Охват детей в возрасте от 1,5 до 7 лет услугами муниципальных дошкольных образовательных организаций	63,2	От 1,5 до 3 лет – 30,2; От 3 до 7 лет – 95,4
Удельный вес населения в возрасте от 5 до 18 лет, охваченного образованием, в общей численности населения в возрасте от 5 до 18 лет	99,4	...
Удовлетворенность населения качеством общего образования, профессионального образования	71	...

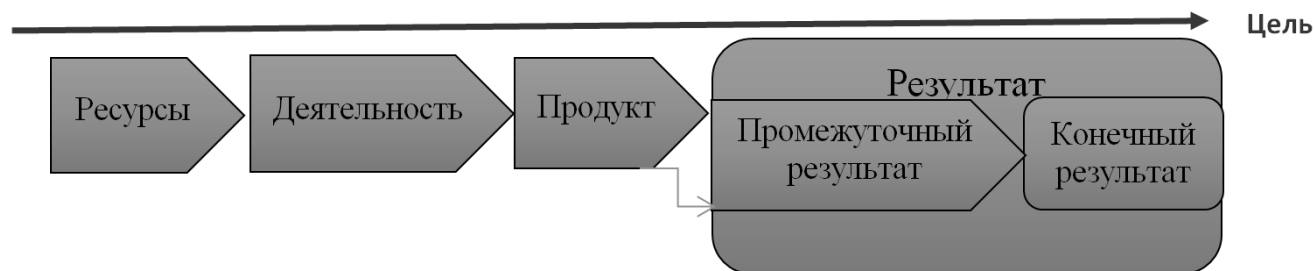
Таблица 2

Оценка эффективности принятия решения о централизации бухгалтерского учета учреждений образования МО «Иркутский район»

Ресурс	Децентрализованная модель	Централизованная модель
Бюджетные средства, млн руб.	50	20
Персонал, чел.	> 100	40

Рисунок 1

Процесс преобразования ресурсов в продукты и результаты



Список литературы

1. Чебуханова Л.В. О мерах по повышению эффективности исполнения бюджета РФ // Право и жизнь. 2014. № 195. С. 59–66.
2. Писецкая О.С., Дубровская Ю.Б. Программа повышения эффективности управления общественными финансами Российской Федерации: шаги на пути реализации // Молодой ученый. 2014. № 21. С. 398–400.
3. Платошечкина С.Ю. Об оценке эффективности использования государственных расходов // Аудит и финансовый анализ. 2015. № 3. С. 136–142.
4. Иванова Н.Г. и др. Государственные (муниципальные) учреждения в условиях реформы бюджетного сектора. СПб: СПбГЭУ, 2014. 160 с.
5. Лексин В.Н. Результативность и эффективность действий региональной и муниципальной власти: назначение и возможности корректной оценки // Регион: экономика и социология. 2012. № 1. С. 3–39.
6. Целищева Е.Ф. Анализ эффективности бюджетных расходов муниципальных учреждений // Муниципальные финансы. 2014. № 14. С. 40–50.
7. Гришачева О.Г. Особенности программы повышения эффективности бюджетных расходов // Сборники конференций НИЦ Социосфера. 2013. № 33. С. 71–73.
8. Тишутина О.И., Михайлов А.В. Финансово-кредитная система. Бюджетное, валютное и кредитное регулирование экономики, инвестиционные ресурсы // Проблемы современной экономики. 2012. № 4. С. 194–199.
9. Бехер В.В. Реализация принципа эффективности использования бюджетных средств: экономико-правовой анализ // Современное право. 2014. № 6. С. 73–78.
10. Саунин А.Н. О содержании аудита эффективности использования государственных средств как нового типа государственного финансового контроля // Наука. Инновации. Образование. 2008. № 4. С. 350–360.
11. Белоцерковский В.И., Шапиленко С.Н. Анализ причин низкой эффективности расходов бюджетных средств и пути ее повышения // Известия Тульского государственного университета. Экономические и юридические науки. 2013. № 1. С. 267–271.
12. Horvath & Partners. Концепция контроллинга: Управленческий учет. Система отчетности. Бюджетирование. М.: Альпина Бизнес Букс, 2006. 269 с.
13. Хамри Г.П. Мониторинг результативности в общественном секторе. М.: Фонд «Институт экономики города», 2005. 276 с.
14. Ларина С.Е. Новая концепция бюджетирования по результатам в Российской Федерации // Проблемы современной экономики. 2009. № 3. С. 244–251.

15. *Хачатрян М.С.* Общественный контроль в Российской Федерации и народный контроль в СССР: сравнительно-правовой анализ моделей // Историко-правовые проблемы: новый ракурс. 2015. № 11. С. 115–125.
16. *Кузнецов А.С.* Общественный контроль, государственный контроль, государственный аудит: к вопросу о соотношении понятий // Государственный аудит. Право. Экономика. 2012. № 3. С. 113–117.
17. *Ануфриева А.А.* Проблемы повышения качества целевых программ: содержательный анализ // Baikal research journal. 2013. № 4. С. 8.
18. *Траченко М.Б.* Развитие методологии бюджетирования в системе общественных финансов // Научно-исследовательский финансовый институт. Финансовый журнал. 2012. № 1. С. 69–78.
19. *Крохина Ю.А.* Вопросы финансового контроля в программе повышения эффективности бюджетных расходов на период до 2012 года // Академический юридический журнал. 2011. № 2. С. 11–15.
20. *Богославцева Л.В.* К вопросу о роли федерального казначейства в повышении эффективности финансирования государственных (муниципальных) программ // Успехи современного естествознания. 2015. № 1. С. 260–264.

THE SCOPE, TARGET AND ACTORS OF PERFORMANCE EVALUATION IN PUBLIC ADMINISTRATION

Roman V. ERZHENIN

Baikal International Business School of Irkutsk State University, Irkutsk, Russian Federation
rerzhenin@gmail.com**Article history:**

Received 14 January 2016

Accepted 9 February 2016

JEL classification: H4, H5, H6,
H7, H8**Keywords:** performance
evaluation, budget resources, cost,
minimization, optimization**Abstract****Importance** The growing risks of the public budget imbalance require speedy retargeting the governance from costs to results. Under this approach, it is essential to develop new techniques and methodologies to assess the efficiency of budgetary resources utilization, which promote their sound management. Nowadays, there is a trend in Russia to achieve targets using the least amount of resources.**Objectives** The study aims to develop and implement integrated performance evaluation systems in government structures. The conceptual framework development will also contribute to introducing the new forms of control over efficiency and effectiveness of management.**Methods** I systematized approaches to interpreting the evaluation of budget outlays efficiency, examined the inconsistencies in processes of State and municipal management, disclosed the problem of uncertainty in using the basic terms to measure performance. The paper includes the analysis of the chronology of entrusting respective authorities with powers and functions to audit the efficiency of budget expenditures.**Results** I developed a new method to evaluate the efficiency of budget resource utilization, which has both scientific and practical applications. The study offers a unique evaluation of the budget resources efficiency on cases of State program for a constituent entity of the Russian Federation and educational institutions' business functions optimization at the municipal level.**Conclusions** The findings prove the need for further improvement of the methodology for evaluation of budgetary resources efficiency and effectiveness.

© Publishing house FINANCE and CREDIT, 2016

References

1. Chebukhanova L.V. O merakh po povysheniyu effektivnosti ispolneniya byudzheta RF [About measures to increase the efficiency of budget implementation of the Russian Federation]. *Pravo i zhizn' = Law and Life*, 2014, no. 195, pp. 59–66.
2. Pisetskaya O.S., Dubrovskaya Yu.B. Programma povysheniya effektivnosti upravleniya obshchestvennymi finansami Rossiiskoi Federatsii: shagi na puti realizatsii [A program for improving the management of public finance of the Russian Federation: steps towards implementation]. *Molodoi uchenyi = Young Scientist*, 2014, no. 21, pp. 398–400.
3. Platoshechkina S.Yu. Ob otsenke effektivnosti ispol'zovaniya gosudarstvennykh raskhodov [On the assessment of efficient use of public spending]. *Audit i finansovyi analiz = Audit and Financial Analysis*, 2015, no. 3, pp. 136–142.
4. Ivanova N.G. et al. *Gosudarstvennye (munitsipal'nye) uchrezhdeniya v usloviyakh reformy byudzhethnogo sektora* [Public (municipal) institutions under the budgetary sector reform]. St. Petersburg, Saint Petersburg University of Economics Publ., 2014, 160 p.
5. Leksin V.N. Rezul'tativnost' i effektivnost' deistvii regional'noi i munitsipal'noi vlasti: naznachenie i vozmozhnosti korrektnoi otsenki [Efficiency and effectiveness of activities of regional and municipal authorities: the purpose and possibilities of correct assessment]. *Region: ekonomika i sotsiologiya = Region: Economics and Sociology*, 2012, no. 1, pp. 3–39.
6. Tselishcheva E.F. Analiz effektivnosti byudzhethnykh raskhodov munitsipal'nykh uchrezhdenii [Analysis of the efficiency of budget spending of municipal institutions]. *Munitsipal'nye finansy = Municipal Finance*, 2014, no. 14, pp. 40–50.
7. Grishacheva O.G. Osobennosti programmy povysheniya effektivnosti byudzhethnykh raskhodov [Specifics of the program for enhancing the efficiency of budget expenditures]. *Sborniki konferentsii NITs Sotsiosfera = Collection of SIC Sociosphere Conference Proceedings*, 2013, no. 33, pp. 71–73.

8. Tishutina O.I., Mikhailov A.V. Finansovo-kreditnaya sistema. Byudzhethnoe, valyutnoe i kreditnoe regulirovanie ekonomiki, investitsionnye resursy [Financial and credit system. Budget, currency and credit regulation of the economy, investment resources]. *Problemy sovremennoi ekonomiki = Problems of Modern Economics*, 2012, no. 4, pp. 194–199.
9. Bekher V.V. Realizatsiya printsipa effektivnosti ispol'zovaniya byudzhetykh sredstv: ekonomiko-pravovoi analiz [Implementing the principle of efficient use of budget funds: an economic and legal analysis]. *Sovremennoe parvo = Modern Law*, 2014, no. 6, pp. 73–78.
10. Saunin A.N. O soderzhanii audita effektivnosti ispol'zovaniya gosudarstvennykh sredstv kak novogo tipa gosudarstvennogo finansovogo kontrolya [The content of performance audit of public funds use as a new type of State financial control]. *Nauka. Innovatsii. Obrazovanie = Science. Innovation. Education*, 2008, no. 4, pp. 350–360.
11. Belotserkovskii V.I., Shapilenko S.N. Analiz prichin nizkoi effektivnosti raskhodov byudzhetykh sredstv i puti ee povysheniya [Analyzing the roots of low efficiency of budget funds and ways of enhancement]. *Izvestiya Tul'skogo gosudarstvennogo universiteta. Ekonomicheskie i yuridicheskie nauki = Izvestiya of Tula State University. Economic and Legal Sciences*, 2013, no. 1, pp. 267–271.
12. Horvath & Partners. *Kontsepsiya kontrollinga: Upravlencheskii uchet. Sistema otchetnosti. Byudzhetrovanie* [Das Controllingkonzept Der Weg zu einem wirkungsvollen Controllingsystem]. Moscow, Al'pina Business Book Publ., 2006, 269 p.
13. Hatry H.P. *Monitoring rezul'tativnosti v obshchestvennom sektore* [Performance Measurement Monitoring Getting Results]. Moscow, Institute for Urban Economics Publ., 2005, 276 p.
14. Larina S.E. Novaya kontsepsiya byudzhetrovaniya po rezul'tatam v Rossiiskoi Federatsii [The new concept of performance budgeting in the Russian Federation]. *Problemy sovremennoi ekonomiki = Problems of Modern Economics*, 2009, no. 3, pp 244–251.
15. Khachatryan M.S. Obshchestvennyi kontrol' v Rossiiskoi Federatsii i narodnyi kontrol' v SSSR: sravnitel'no-pravovoi analiz modelei [Public control in the Russian Federation and people's control in the USSR: a comparative and legal analysis of models]. *Istoriko-pravovye problemy: novyi rakurs = Historical and Legal Problems: a New Perspective*, 2015, no. 11, pp. 115–125.
16. Kuznetsov A.S. Obshchestvennyi kontrol', gosudarstvennyi kontrol', gosudarstvennyi audit: k voprosu o sootnoshenii ponyatii [Public control, State control, public audit: on correlation of concepts]. *Gosudarstvennyi audit. Pravo. Ekonomika = State Audit. Law. Economics*, 2012, no. 3, pp. 113–117.
17. Anufrieva A.A. Problemy povysheniya kachestva tselevykh programm: sodержatel'nyi analiz [Problems of improving the quality of target programs: a comprehensive analysis]. *Baikal Research Journal*, 2013, no. 4, p. 8.
18. Trachenko M.B. Razvitie metodologii byudzhetrovaniya v sisteme obshchestvennykh finansov [Development of budgeting methodology in public finance]. *Nauchno-issledovatel'skii finansovyi institut. Finansovyi zhurnal = Financial Research Institute. Financial Journal*, 2012, no. 1, pp. 69–78.
19. Krokhina Yu.A. Voprosy finansovogo kontrolya v programme povysheniya effektivnosti byudzhetykh raskhodov na period do 2012 goda [Issues of financial control in the program for enhancing the efficiency of budget outlays for the period up to 2012]. *Akademicheskii yuridicheskii zhurnal = Academic Legal Journal*, 2011, no. 2, pp. 11–15.
20. Bogoslavtseva L.V. K voprosu o roli federal'nogo kaznacheistva v povyshenii effektivnosti finansirovaniya gosudarstvennykh (munitsipal'nykh) programm [The role of the federal treasury in enhancing the efficiency of State (municipal) program financing]. *Uspekhi sovremennogo estestvoznaniya = Advances in Current Natural Sciences*, 2015, no. 1, pp. 260–264.