

Методологические особенности подходов к оценке эффективности использования бюджетных средств при реализации государственных программ и национальных проектов: проблемы и пути решения

Мурко Олег Анатольевич

Аспирант

Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации, Институт государственной службы и управления, Факультет государственного управления экономикой, Москва, Россия

E-mail: olegmurko@yandex.ru

На протяжении последних лет одной из приоритетных задач государственной политики является эффективное использование ресурсов при реализации государственных программ и национальных проектов. Необходимость повышения качества (эффективности) управления финансами общественного сектора обусловлена современными вызовами, которые стоят перед государством. Тем не менее, актуальность тематики повышения эффективности администрирования государственных ресурсов сохраняется уже длительный период, начиная с реформирования бюджетного процесса в Российской Федерации, среди приоритетов которого в том числе является контроль за результатами. Очевидно полагать, что совершенствование инструментов контроля за результатами, являющихся неотъемлемой частью происходящих реформ в государственном управлении, в первую очередь связаны с оптимизацией (эффективностью) государственных расходов и повышением качества (эффективности) государственного сектора.

Существующие подходы к оценке эффективности использования бюджетных средств имеют ряд недостатков, в том числе при определении самого понятия эффективности, отражающего качество реализации государственных программ и национальных проектов. В российском законодательстве, а именно в статье 34 Бюджетного кодекса Российской Федерации (БК РФ) установлены критерии эффективности использования бюджетных средств, в частности, экономность и результативность [1]. Под экономностью понимается достижение установленных результатов с использованием наименьшего объема затраченных ресурсов, а результативность характеризуется достижением наилучших результатов с заданным объемом средств. Однако не представляется возможным определить, являются ли аспекты экономности и результативности составляющими эффективности, стоит ли для оценки эффективности руководствоваться сразу двумя критериями, а также не совсем понятно, тождественны они друг другу или нет и какой из упомянутых критериев является приоритетным с точки зрения оценки показателей и результатов государственных программ и национальных проектов.

Кроме того, определение понятия эффективности использования бюджетных средств, установленные БК РФ, не в полной мере соответствуют международным стандартам оценки эффективности, так как важным компонентом этого термина является продуктивность. Помимо этого, согласно международному стандарту высших органов аудита ISSAI 300 «Основополагающие принципы аудита эффективности» (далее - ISSAI 300) под результативностью понимается достижение заданных, а не наилучших результатов [2], а достижение наилучших результатов при имеющихся ресурсах свидетельствует, в первую очередь, об экономности при их достижении.

В инструментарии Счетной палаты Российской Федерации также имеется аудит эффективности. Важность в проведении этого вида аудита с каждым годом растет, однако стоит разобраться в установленных в нем критериях эффективности. В редакции от 9

февраля 2021 года в Стандарте внешнего государственного аудита (контроля) «СГА 104. «Аудит эффективности» эффективность является итоговым компонентом, характеризующим соотношение между результатами и использованными для их достижения ресурсами, отражающим экономность и (или) результативность использования ресурсов [3]. При этом определение экономности и результативности соответствует критериям, установленным в статье 34 БК РФ, они идентичны, а значит, имеют недостатки, описанные выше.

В упомянутом международном стандарте высших органов аудита ISSAI 300 принципы экономичности и результативности рассматриваются как отдельные характеристики оценки конечного результата и не являются составляющими компонентами эффективности. Принцип эффективности рассматривается наряду с упомянутыми принципами отдельно и характеризуется достижением максимальной отдачи от доступных ресурсов с точки зрения объема, качества и своевременности [2].

Следует также обратить внимание на не менее востребованный вид государственного аудита, имеющегося в инструментарии Счетной палаты Российской Федерации, Стандарт внешнего государственного аудита «СГА 105. Стратегический аудит». Согласно данному стандарту, под итоговыми эффектами понимаются планируемые или фактические средние и долгосрочные социально экономические изменения [4]. Однако такая интерпретация итоговых эффектов вводит в заблуждение, в первую очередь, при планировании конечных эффектов реализации мероприятий государственных программ и национальных проектов, приводит к искажению понятия эффективности и конечных эффектов, так как не содержит принципиальных характеристик конечных эффектов, которые можно будет оценить по существу, в том числе на предмет эффективности их достижения при затраченных из бюджета государственных средств.

Именно по указанным выше причинам, установленные оценки эффективности результатов и показателей государственных программ и национальных проектов, такие как «эффективность государственной поддержки...», «эффективность бюджетных расходов на реализацию...», «эффективность мероприятия...», «оценка эффективности...» недостаточно отражают суть этого понятия и в большей степени связаны с целевым использованием средств, а не с эффективным использованием средств.

В этой связи следует провести полномасштабную ревизию разделов с оценкой эффективности государственных программ и национальных проектов, привести их в соответствие с международными стандартами, обозначить количественные и качественные показатели и результаты с возможностью оценки максимальной отдачи от доступных на их реализацию ресурсов с точки зрения объема, качества и своевременности.

Источники и литература

- 1) 1. Бюджетный кодекс Российской Федерации от 31 июля 1998 г. № 145-ФЗ [Электронный ресурс]. – Режим доступа: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_19702/ (дата обращения 14.01.2023)
- 2) 2. Международный стандарт высших органов аудита ISSAI 300 «Основополагающие принципы аудита эффективности» [Электронный ресурс]. – Режим доступа: https://www.intosai.org/fileadmin/downloads/documents/open_access/ISSAI_100_to_400/issai_300/issai_300_ru.pdf (дата обращения 14.01.2023)
- 3) 3. Стандарт внешнего государственного аудита (контроля) СГА 104 «Аудит эффективности» [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <https://ach.gov.ru/upload/iblock/460/460b8ddd57d9d200cb581435c9dc0fd4.pdf> (дата обращения 20.01.2023)
- 4) 4. Стандарт внешнего государственного аудита (контроля) СГА 105 «Стратегический аудит» [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <https://ach.gov.ru/upload/iblock/d57/d573b890bbe331d3707d2c98a4bf20f1.pdf> (дата обращения 05.02.2023)