

Ключевые слова:

государственный финансовый контроль, эффективность государственного финансового контроля, эффективность бюджетных расходов, оценка эффективности целевых программ

К. Е. Захаров, аспирант кафедры «Финансы» Академии бюджета и казначейства Минфина России, главный специалист Департамента финансов Правительства Москвы
(e-mail: zakharof@bk.ru)

Оценка эффективности бюджетных целевых программ в реализации государственного финансового контроля

Бюджетные целевые программы занимают важное место в системе управления отечественной экономикой на нынешнем этапе ее развития. В условиях необходимости преодоления кризисных явлений в экономике проблема повышения эффективности формирования и реализации целевых программ приобрела еще большую актуальность.

В Бюджетном послании Президента РФ Д. А. Медведева от 25.05.2009 «О бюджетной политике в 2010–2012 годах» отражены основные направления и ориентиры бюджетной политики на ближайшую перспективу, одним из которых является реализация в максимальной степени программно-целевого принципа планирования и исполнения бюджета с ясно определенным ожидаемым эффектом и установкой соответствующих индикаторов¹.

Одно из направлений государственного финансового контроля в настоящее время — оценка эффективности бюджетных целевых программ с точки зрения эффективности использования бюджетных средств. Эффективность реализации программ оценивается как соотношение результатов и затраченных на их достижение ресурсов. Согласно принципам программно-целевого бюджетирования, именно анализ эффективности — ключевая цель оценки реализации программ, так как он не только позволяет судить о результативности реализации программы, но и рассчитывает стоимость достигнутых результатов и, как следствие, реализует главную задачу «в контроле — повышение его общественной результативности»².

¹ Медведев Д. А. Бюджетное послание Президента Российской Федерации о бюджетной политике в 2010–2012 годах (<http://www.kremlin.ru/acts/4187>).

² Овсянников Л. Н. Ключевые проблемы формирования системы государственного финансового контроля // Академия бюджета и казначейства. Финансовый журнал. — 2010. — № 1. — С. 16.

Эффективность целевых программ можно определять с помощью методов оценки эффективности бюджетных целевых программ, используемых как в зарубежных странах, так и в России. Это:

- метод анализа издержек и выгод, предложенный К. Вейссом, а позднее — М. Скривеном;
- метод анализа издержек и результативности, предложенный М. Пэттоном;
- метод учета показателей доходов будущих периодов, предложенный В. Коссовым, В. Лившицем, А. Шахназаровым, а позднее доработанный П. Виленским, В. Лившицем, С. Смоляком;
- метод интегральной оценки, учитывающий весовые значения направления реализации программы, предложенный М. Афанасьевым и И. Кривороговым;
- метод суммирования эффектов от реализации программы, предложенный Б. Мининым, В. Радиным, В. Серебрянниковым, А. Тереховым, Р. Тихоновым.

Метод анализа издержек и выгод (CBA — cost-benefit analysis), предложенный К. Вейссом и М. Скривеном³, заключается в сравнении выгод (социальных эффектов или результатов), оцениваемых в денежном выражении, которые возникают при реализации бюджетных расходов по конкретному направлению, и произведенных расходов. Метод анализа издержек и выгод имеет два варианта. Первый оценивает эффект (полученные чистые выгоды) в краткосрочном периоде по формуле:

$$NB_{st} = B - C, \quad (1)$$

где NB_{st} — краткосрочные чистые текущие выгоды (short-term net present benefit);
 B — выгоды (социальный эффект или результат) в текущем периоде;
 C — бюджетные расходы в текущем периоде.

Второй вариант предусматривает оценку долгосрочного эффекта от реализации целевой программы по следующей формуле:

$$NB_{lt} = \sum_{t=0}^n \frac{B_t - C_t}{(1 + d)^t}, \quad (2)$$

где NB_{lt} — долгосрочные чистые текущие выгоды (long-term net present benefit);
 B_t — выгоды (социальный эффект или результат) в момент времени t ;
 C_t — бюджетные расходы на момент времени t ;
 d — ставка дисконтирования.

Преимущества метода анализа издержек и выгод:

- универсальный характер данного показателя для сравнения программ между собой и во времени;
- возможность оценивать агрегированный долгосрочный эффект на основе приведения показателя чистых выгод по ставке дисконтирования к текущему моменту;
- возможность легкой интерпретации⁴.

В то же время проявляются серьезные недостатки данного метода при применении его на практике. Наиболее важный — сложность или невозможность оценки социального эффекта и результатов в денежном выражении. Такая ситуация возникает в случаях, когда:

- выгоды от бюджетных расходов сложно оценить в стоимостном выражении;
- издержки на сбор необходимой информации оцениваются как слишком высокие;
- информация может быть собрана, но серьезные ошибки в ее оценке приводят к чрезвычайно высокой степени неопределенности⁵.

³ Scriven M. *The Logic of Evaluation* / Inverness, CA: Edgepress, 1980 (http://jakemachina.com/OSSA/pdf/850_Scriven.pdf).

⁴ Drummond M. F., Stoddart G. L. *Economic evaluation of health-producing technologies across different sectors: Can valid methods be developed?* / *Health Policy*. — № 33. — 1995.

⁵ Duguit D., Wilcox S. *Cost-benefit analysis for public sector decision makers*. — 1999.

В методе анализа издержек и результатов (cost effectiveness analysis — CEA), предложенном М. Пэттоном, нет таких недостатков. Он схож с методом анализа издержек и выгод, однако отличается тем, что при оценке отсутствует необходимость измерения выгоды или социального эффекта программы в денежном выражении. Метод анализа издержек и результатов включает формулу:

$$C/E = \frac{\text{Расходы программы}}{\text{Социальный результат (эффект)}}. \quad (3)$$

Кроме того, при применении данного метода возможна оценка результатов или социального эффекта в натуральных или условных единицах.

Сравнению двух описанных методов посвящены работы Дж. Лезурна, М. Левина, И. Грамлича, Л. Якобсона. Как отмечает Л. Якобсон, «применение метода анализа издержек и результативности недостаточно, когда требуется распределить ресурсы общественного сектора между различными направлениями деятельности... такой анализ не позволяет дать обоснованный ответ на вопрос, в какую из сфер уместнее вложить дополнительные средства. В последнем случае требуется дать сопоставимые между собой оценки отдачи, которую общество получает от расходов в разных сферах»⁶. Необходимо отметить, что это утверждение может быть отнесено к случаям, когда в качестве оценки социального эффекта или результата используют частные показатели, выраженные в натуральных величинах. В то же время сегодня существуют различные модификации метода анализа издержек и результативности, в основе которых лежит использование общих показателей социального эффекта реализации целевых программ, их унификация или выражение в условных единицах.

Если рассматривать два вышеназванных метода, то к их общим недостаткам можно отнести:

- отсутствие учета конечного объема затрат на реализацию программы, так как при уточнении в течение года бюджета соответствующего уровня затраты на программу могут изменяться;

- учет только социального эффекта от реализации программы, хотя возможен также экономический, экологический и организационный эффект.

При этом наибольший методологический интерес представляют первый и последний этапы оценки эффективности, связанные с оценкой социального эффекта и расчетом интегрального критерия. Именно на этих этапах возникают принципиальные различия при использовании метода анализа издержек и выгод и метода анализа издержек и результативности. В первом методе оценка социального эффекта осуществляется в денежном выражении, так как интегральный критерий представляет аддитивную функцию NB (вычисление разности между оценкой социального эффекта и оценкой расходов на достижение этого эффекта требует, чтобы аргументы имели одинаковые единицы измерения). Второй метод предполагает возможность измерения социального эффекта в немонетарной форме (натуральных или условных единицах) и использует мультипликативный вид интегрального критерия C/E (расчет отношения расходов к достижению социального эффекта и оценка социального эффекта допускают возможность различия природы аргументов). Таким образом, выбор формы интегрального критерия (аддитивной или мультипликативной) накладывает ограничение на вид аргументов, то есть на форму оценки социального эффекта (так как расходы в обоих методах выражены в денежном эквиваленте).

Перейдем к методам оценки эффективности бюджетных целевых программ на основе отечественного опыта. Рассмотрим работы В. Коссова, В. Лившица, А. Шахназарова, М. Афанасьева и И. Криворогова, а также Б. Минина, В. Радина, В. Серебрянникова, А. Терехова, Р. Тихонова, которые наиболее глубоко изучили

⁶ Якобсон Л. И. Экономика общественного сектора: основы теории государственных финансов: учебник. — М.: Наука, 1995. — С. 230.

вопросы оценки эффективности бюджетных целевых программ. К оценке эффективности эти исследователи предлагают подойти различными методами, в каждом из которых используется свой инструментарий.

В. Коссов, В. Лившиц, А. Шахназаров разработали методические рекомендации по оценке эффективности инвестиционных проектов⁷, позднее П. Виленский совместно с В. Лившицем и С. Смоляком доработали этот метод⁸, и впоследствии он лег в основу методики оценки инвестиционных проектов Минэкономразвития⁹. В рамках этого подхода при оценке эффективности программы должны приниматься во внимание основные показатели доходов будущих периодов:

- ЧД — чистый доход;
- ЧДД — чистый дисконтированный доход от реализации программных мероприятий;
- ВНД — внутренняя норма доходности мероприятий;
- СОЗ — срок окупаемости затрат на реализацию программы;
- ПФ — потребность в дополнительном финансировании;
- ИД — индекс доходности в формате рентабельности.

Каждый из этих показателей имеет свою формульную оценку, которая отражена в научной литературе по экономическому анализу.

Так, чистый доход (Net Value, NV), который называется накопленным эффектом, определяется как:

$$\text{ЧД} = \text{SUM } \Phi_m, \quad (4)$$

где суммирование учитывает все шаги предполагаемого периода; Φ_m — денежный поток (учет во времени зависимости денежных поступлений от платежей при реализации программы или проекта)¹⁰.

Одним из главных показателей эффективности программы является чистый дисконтированный доход (Net Present Value, NPV) — накопленный за расчетный период дисконтированный эффект. Он рассчитывается по формуле:

$$\text{ЧДД} = \text{SUM}_m \Phi_m \alpha_m(E). \quad (5)$$

Два этих показателя дают оценку превышения суммарных денежных поступлений над суммарными затратами для соответствующей программы. Кроме того, по мнению П. Виленского, В. Лившица и С. Смоляка, если чистый дисконтированный доход положительный, то программа или проект эффективны, при этом чем больше ЧДД, тем эффективнее разработка.

Внутренняя норма доходности (Internal Rate of Return, IRR) описывается как положительная разница между ЧД и ЧДД. При этом внутреннюю норму доходности необходимо сопоставлять с нормой дисконта. Если у проекта внутренняя норма доходности больше нормы дисконта, то проект имеет положительный ЧДД, т. е. он эффективен, в противоположном случае программа или проект неэффективны.

Срок окупаемости (payback period) определяется как период времени от начального этапа реализации программы до момента ее окупаемости. Начальный этап — это этап проектирования, или нулевой шаг. Начало окупаемости подтверждается тем, что чистый доход (ЧД) становится положительным.

⁷ Коссов В. В., Лившиц В. Н., Шахназаров А. Г. Методические рекомендации по оценке эффективности инвестиционных проектов (вторая редакция). — М.: Экономика, 2000.

⁸ Виленский П. Л., Лившиц В. Н., Смоляк С. А. Оценка эффективности инвестиционных проектов: Теория и практика: учеб. пособие. — М.: Издательство «Дело» АНХ, 2008.

⁹ Методические рекомендации по оценке эффективности инвестиционных проектов (вторая редакция) / Утверждены Минэкономразвития России, Минфином России, Госкомитетом России по строительной, архитектурной и жилищной политике 21 июня 1999 г. — М.: Экономика, 2000 (http://www.innovbusiness.ru/pravo/DocumShow_DocumID_46843.html).

¹⁰ Виленский П. Л., Лившиц В. Н., Смоляк С. А. Оценка эффективности инвестиционных проектов: Теория и практика: учеб. пособие — М.: Издательство «Дело» АНХ, 2008. — С. 325.

Потребность в дополнительном финансировании (ПФ) определяется как минимальная величина финансирования проекта или программы для завершения ее реализации.

Индекс доходности показывает величину «отдачи проекта» (в относительном выражении) по отношению к затраченным на него средствам. Он определяется как отношение суммы денежных притоков (накопленных поступлений) к сумме денежных оттоков (накопленных платежей).

Представляется, что данный метод невозможно в полной мере применить ко всем реализуемым бюджетным целевым программам, так как не все они имеют показатели учета платежей и денежных поступлений, что является основой этого метода.

М. Афанасьев и И. Кривоногов разработали свой метод определения эффективности целевых программ на основе интегральной оценки, учитывающей весовые значения направления реализации программы. Ими предложена шкала направлений оценки, «в которой ключевыми являются показатели оценки достижения намеченных целей и выполнения поставленных задач»¹¹, что позволит, по их мнению, сформировать более объективное представление о качестве программы и принимать корректирующие решения при ее реализации.

Шкала оценки качества включает все основные аспекты подготовки, реализации и оценки программы, а также весовые значения того или иного направления программы. Веса отражают приоритеты направления программы и могут варьироваться в соответствии с изменениями этих приоритетов.

Направления оценки эффективности программ М. Афанасьевым и И. Кривоноговым сформированы на основе практики оценки докладов о результатах и основных направлениях деятельности субъектов бюджетного планирования в Российской Федерации, а также на основе материалов Всемирного банка и рейтинговой оценки программ Административно-бюджетного управления США. Они включают в себя:

- цели и задачи программы;
- планирование мероприятий;
- управление и мониторинг программы;
- результативность и эффективность программы.

Каждое из этих направлений имеет свою весовую оценку, выраженную в баллах, — от 0 (минимум) до 5 (максимум).

В соответствии с приведенной выше классификацией направлений оценки, а также их весовых значений (вес направления определяется индивидуально для каждой программы) предлагается интегральная оценка эффективности программы:

$$\text{Интегральная оценка} = \sum_{i \in [\text{направление оценки}]} (\text{вес направления}_i \times \text{оценка направления}_i) . \quad (6)$$

Кроме того, М. Афанасьев и И. Кривоногов предлагают разработку оценочных таблиц, включающих в себя определение каждого направления программы с анализом текущего состояния его реализации, а также критерии для минимизации неадекватной оценки того или иного направления.

Интегральный количественный показатель, базирующийся на шкале весовых значений, дает возможность сравнивать между собой программы и выявлять наиболее эффективные из них. При проведении такой оценки будут выявляться слабые группы программ и аспекты каждой из них. Кроме того, такую оценку можно проводить на разных этапах реализации программы.

Теперь рассмотрим оценку эффективности городских целевых программ методом суммирования эффектов от реализации программы, предложенным Б. Мининым, В. Радиным, В. Серебрянниковым, А. Тереховым, Р. Тихоновым¹². Эти исследователи

¹¹ Афанасьев М. П., Кривоногов И. В. Модернизация государственных финансов. — М.: Издательский дом ГУ ВШЭ, 2008. — С. 87.

¹² Аудит эффективности проектов, программ, изобретений и открытий. Новометрия, квалиметрия и сертификация продукции и производств / Б. А. Минин, В. Б. Радин, В. В. Серебрянников [и др.]. — М.: ЗАО «Издательство «Экономика», 2008.

подошли к определению эффективности с другой точки зрения. Их метод в принципиальном плане разработан на основе исследований В. Жукова и С. Опеньшева¹³, в которых предложено определять эффективность государственного финансового контроля как отношение суммы эффектов (социальный, экономический и организационный) к затратам на содержание контрольного органа.

Метод суммирования эффектов от реализации программы заключается в том, что предлагается суммировать социальный, экономический и экологический эффекты. Эффективность определяется по формуле:

$$\mathcal{E}_{\text{см}} = \sum \sum_{\text{экон}} \mathcal{E} + \sum \sum_{\text{соц}} \mathcal{E} + \sum \sum_{\text{экол}} \mathcal{E}, \quad (7)$$

где $\sum \mathcal{E}_{\text{экон}}$ – суммарный экономический эффект (здесь и далее с обратным знаком – ущерб);

$\sum \mathcal{E}_{\text{соц}}$, $\sum \mathcal{E}_{\text{экол}}$ – суммарный социальный и экологический эффект соответственно¹⁴.

При оценке эффективности программы на этапе проектирования сделать расчет эффектов по годам практически нереально, поэтому суммирование эффектов предложено заменить умножением суммарного эффекта на учетный срок воздействия программы ($T_{\text{пр}}$). Смысл его определения состоит в следующем. Если бы заказчик программы не профинансировал ее, банковские вклады обеспечивали бы ему прирост суммы вклада в соответствии с банковской процентной ставкой, но не более ставки рефинансирования ЦБ РФ.

Величина $T_{\text{пр}}$ определяется по упрощенной формуле:

$$T_{\text{пр}} = \frac{E_{\text{нач}}}{E_{\text{н}}}, \quad (8)$$

где $E_{\text{нач}}$ – начальный коэффициент эффективности программы;

$E_{\text{н}}$ – средний по стране коэффициент эффективности единовременных вложений (ранее это было порядка 0,08–0,15 в год, сейчас есть смысл использовать ставку рефинансирования ЦБ РФ).

При применении ставки рефинансирования ЦБ РФ $T_{\text{пр}}$ определяется следующим образом:

$$T_{\text{пр}} = E_{\text{нач}} \cdot \frac{100}{\text{СР}}, \quad (9)$$

где $E_{\text{нач}}$ – начальный (максимальный) коэффициент эффективности программы;

СР – ставка рефинансирования ЦБ РФ, %.

После определения величины $T_{\text{пр}}$ суммарный эффект рассчитывается по формуле:

$$\mathcal{Z}_{\text{сум}} = \left[\sum \mathcal{E}_{\text{экон}} + \sum \mathcal{E}_{\text{соц}} + \sum \mathcal{E}_{\text{экол}} \right] \cdot T_{\text{пр}}. \quad (10)$$

Расчет общей (общественной) эффективности городских программ $E_{\text{об}}$ приводится в виде отношения суммарного вклада этих программ $\mathcal{Z}_{\text{сум}}$ (суммы экономического, социального и экологического эффектов) к общим затратам ($\mathcal{Z}_{\text{об}}$) на их разработку и реализацию:

¹³ См.: Жуков В. А., Опеньшев С. П. Государственный финансовый контроль. – М.: 1999. – С. 319; Опеньшев С. П., Жуков В. А. Теоретические и методические основы оценки эффективности государственного финансового контроля // Бюлетень Счетной Палаты Российской Федерации. – 2001. – № 1 (37) (<http://www.budgetrf.ru/Publications/Schpalata/2001/bulletin/schpal1372001bull1-12.html>).

¹⁴ Аудит эффективности проектов, программ, изобретений и открытий. Новометрия, квалиметрия и сертификация продукции и производств / Б. А. Минин, В. Б. Радин, В. В. Серебрянников [и др.]. – М.: ЗАО «Издательство «Экономика», 2008. – С. 248

$$E_{об} = \frac{\mathcal{E}_{сум}}{\mathcal{Z}_{об}}. \quad (11)$$

В общем случае при значительном периоде времени, прошедшем от момента вклада финансовых средств до получения результатов, необходим обычный учет коэффициента дисконтирования:

$$\mathcal{Z}_{об} = \mathcal{Z}_{сум} \cdot K_{дс}, \quad (12)$$

где $\mathcal{Z}_{сум}$ — суммарные произведенные затраты на разработку и реализацию программы; $K_{дс}$ — коэффициент дисконтирования.

В заключение общая формула определения общественной эффективности городских программ примет вид:

$$E_{об} = \frac{\left[\sum_{N_1} \mathcal{E}_{эки} + \sum_{N_2} \mathcal{E}_{соц} + \sum_{N_3} \mathcal{E}_{экл} \right] \cdot T_{пр}}{\mathcal{Z}_{сум} \cdot K_{дс}}. \quad (13)$$

Однако основной недостаток этого метода — учет только социального, экономического и экологического эффектов, в то время как организационный эффект не учитывается.

Можно сказать, что данные эффекты, а также их выделение, зависят от рассматриваемой программы. Так, если исследуется и оценивается эффективность программы, связанной с экологией, то совершенно необходимо выделять экологический фактор, как предлагают Б. Минин, В. Радин, В. Серебрянников, А. Терехов, Р. Тихонов.

Однако если оценивается, допустим, эффективность Городской целевой программы по капитальному ремонту многоквартирных домов на 2008–2014 гг., реализуемой в г. Москве, то необходимо обязательно выделять организационный эффект, который был предложен еще в 1999 г. В. Жуковым и С. Опенышевым.

Метод суммирования эффектов от реализации целевых программ — наиболее полный и комплексный метод оценки эффективности бюджетных целевых программ. Однако он требует доработки с соответствующей разработкой оценки организационного эффекта.

Представляется, что организационный эффект от реализации программы можно рассчитать следующим образом. Для его расчета выберем сопоставительный и комплексный интегрированный анализ по всей совокупности организационной структуры органа государственной власти (исполнителя программы). Используем метод нормирования при сравнении значений анализируемого показателя с максимальными и минимальными значениями. Расчет интегрального показателя проведем поэтапно.

На первом этапе для каждого направления деятельности органов государственной власти (каждого направления программы) индикаторы разобьем на две группы:

1. Показатели, динамика роста которых отражает улучшение деятельности органа государственной власти (показатели группы А). Для каждого показателя группы А рассчитывается балльная оценка по формуле:

$$Ball(Ind)^j = \frac{X^j - X_{min}}{X_{max} - X_{min}}, \quad (14)$$

где X^j — значение показателя в j-м объекте (органа государственной власти);

X_{min} — минимальное значение показателя для совокупности органов государственной власти;

X_{max} — максимальное значение показателя для совокупности органов государственной власти.

Для органов государственной власти, имеющих максимальное значение показателя, балльная оценка равна 0. Для остальных органов государственной власти (исполнителей программ) большая оценка имеет значение в интервале от 1 до 0.

2. Показатели, динамика снижения которых отражает улучшение деятельности органов государственной власти (показатели группы Б). Бальная оценка по каждому показателю группы Б рассчитывается по формуле:

$$Ball(Ind)^j = 1 - \frac{X^j - X_{min}}{X_{max} - X_{min}}. \quad (15)$$

Для органа государственной власти, имеющего минимальное значение показателя, бальная оценка равна 1. Для органа государственной власти (исполнителей программ), имеющих максимальное значение показателя, бальная оценка равна 0. Для остальных исполнителей программ бальная оценка имеет значение в интервале от 1 до 0.

На втором этапе для каждого органа государственной власти (исполнителя программы) по отдельному направлению (направлению программы) рассчитывается интегральный индекс как среднее арифметическое оценок, полученных на первом этапе расчета:

$$Complex(Ball_n^j) = \frac{\sum Ball(Ind)^j}{N_n}, \quad (16)$$

где n — номер направления (направления расходования средств программ);
 N_n — количество оценочных показателей для направления расходования средств.

В результате расчетов орган государственной власти характеризуется четырьмя интегральными индексами осуществления деятельности по направлению расходования средств.

Теперь рассмотрим интегрированный анализ и комплексную оценку деятельности органов государственной власти по осуществлению расходования средств по направлениям программы.

На первом этапе рассчитывается сводный интегральный показатель по каждому направлению:

$$Complex = \sum_{j=1}^4 V_n \cdot Complex(Ball_n^j). \quad (17)$$

Веса каждого направления могут определяться экспертно. По умолчанию веса принимаем равными 0,25.

Допустим, что для определения организационного эффекта от реализации Городской целевой программы по капитальному ремонту многоквартирных домов на 2008–2014 гг. и применения вышеназванных расчетных формул нужно учитывать:

1) для показателей группы А — количество отремонтированных многоквартирных домов при запланированных бюджетных ассигнованиях;

2) для показателей группы Б — количество обращений граждан с жалобами на проводимый (проведенный) капитальный ремонт, его качество.

Итак, данные формулы можно применить в следующем порядке.

По первому показателю:

$$Ball(Ind)^j = \frac{X_{ДКР \text{ кол. домов}} - X_{\text{min кол. домов}}}{X_{\text{max кол. домов}} - X_{\text{min кол. домов}}}, \quad (18)$$

где $X_{ДКР \text{ кол. домов}}$ — количество домов, в которых проведен капитальный ремонт (Департаментом капитального ремонта жилищного фонда города Москвы — исполнителем программы);

$X_{\text{min кол. домов}}$ — минимальное количество домов, в которых проведен капитальный ремонт (всеми государственными учреждениями и департаментами);

$X_{\text{max кол. домов}}$ — максимальное количество домов, в которых проведен капитальный ремонт (всеми государственными учреждениями и департаментами).

По второму показателю:

$$Ball(Ind)^j = 1 - \frac{X_{\text{кол. обращ. в ДКР}} - X_{\text{min кол. обращ.}}}{X_{\text{max кол. обращ.}} - X_{\text{min кол. обращ.}}}, \quad (19)$$

где $X_{\text{кол. обращ. в ДКР}}$ — количество обращений с жалобами на проведенный капитальный ремонт (Департаментом капитального ремонта жилищного фонда города Москвы — исполнителем программы);

$X_{\text{min кол. обращ.}}$ — минимальное количество обращений граждан с жалобами на капитальный ремонт по всем государственным учреждениям и департаментам;

$X_{\text{max кол. обращ.}}$ — максимальное количество обращений граждан с жалобами на капитальный ремонт по всем государственным учреждениям и департаментам.

Итак, можно сделать вывод, что анализ динамики комплексного показателя позволяет оценить тенденцию улучшения или ухудшения в целом ситуации по направлениям расходования программы, в том числе деятельности органов государственной власти (исполнителей программы).

Однако основной недостаток расчета, оценивающего организационный эффект, — невозможность представить его в денежной форме. Поэтому учитывать данный эффект при расчете общей эффективности программ достаточно затруднительно.

Таким образом, в настоящее время в России необходимо разработать и принять закон о целевых программах. Он нужен для того, чтобы создать правовую базу эффективного взаимодействия государства и бизнеса при разработке и исполнении бюджетных целевых программ. Сейчас эти аспекты регламентируются постановлениями федерального правительства, субъектов Федерации, утверждаются законом о бюджете, в котором ежегодно предусматриваются объемы бюджетных ассигнований на финансирование целевых программ.

После принятия закона целесообразно разработать универсальную (типовую) методику оценки эффективности программ с последующим утверждением ее постановлением Правительства Российской Федерации.

С учетом представленного в данной статье обзора существующих методов оценки эффективности бюджетных целевых программ можно рекомендовать следующие требования к содержанию такой методики:

1. Результаты от реализации бюджетных целевых программ должны поддаваться количественной оценке.
2. Методы должны содержать систему показателей для измерения результатов реализации программ и целевые значения, что позволит осуществлять оценку эффективности реализации программ после ее завершения.
3. В качестве основного должен выступать метод комплексной оценки эффективности целевых программ с суммированием эффектов от ее реализации.

Кроме того, должен проводиться регулярный контроль за выполнением целевых программ с целью определения степени достижения установленных для них значений. Применение подобной методики повысит качество разработки, исполнения и мониторинга программ.

Библиография

1. Постановление Правительства Москвы от 17.01.2006 № 33-ПП «О порядке разработки, утверждения, финансирования и контроля за ходом реализации городских целевых программ в городе Москве».
2. Постановление Правительства Москвы от 11.01.2005 № 3-ПП «О совершенствовании практики разработки и реализации городских целевых программ в городе Москве».
3. Артюхин, Р. Е. Повышать эффективность работы, результативность бюджетных расходов // Бухгалтерский учет в бюджетных и некоммерческих организациях. — 2008. — № 14.

4. Аудит эффективности проектов, программ, изобретений и открытий. Новометрия, квалиметрия и сертификация продукции и производств / Минин, Б. А., Радин, В. Б., Серебрянников В. В. [и др.]. — М.: ЗАО «Издательство «Экономика», 2008.
5. Афанасьев, М. П., Кривоногов, И. В. Модернизация государственных финансов. — М.: Издательский дом ГУ ВШЭ, 2008.
6. Виленский, П. Л., Лившиц, В. Н., Смоляк, С. А. Оценка эффективности инвестиционных проектов. Теория и практика: учеб. пособие — 4-е изд., перераб. и доп. — М.: Издательство «Дело» АНХ, 2008.
7. Гутцайт, Е. М. Эффективность в финансовом контроле: методы оценки // Аудиторские ведомости. — 2009. — № 4.
8. Жуков, В. А., Опенышев, С. П. Государственный финансовый контроль. — М., 1999.
9. Коссов, В. В., Лившиц, В. Н., Шахназаров, А. Г. Методические рекомендации по оценке эффективности инвестиционных проектов (вторая редакция). — М.: Экономика, 2000.
10. Овсянников, Л. Н. Ключевые проблемы формирования системы государственного финансового контроля // Академия бюджета и казначейства Минфина России. Финансовый журнал. — 2010. — № 1.
11. Якобсон, Л. И. Экономика общественного сектора: основы теории государственных финансов: учебник / Л. И. Якобсон. — М.: Наука, 1995.
12. Duguit, D., Wilcox, S. J. Cost-benefit analysis for public sector decision makers. — 1999.
13. Drummond, M. F., Stoddart, G. L. Economic evaluation of health-producing technologies across different sectors: Can valid methods be developed? / Health Policy. — 1995. — № 33.
14. Lesourne, J. Cost-benefit Analysis and Economic Theory. — North-Holland, Amsterdam, 1975.
15. Levin, H. M. Cost-effectiveness. A primer / Beverly Hills, CA: Sage Publications, Inc., 1983.
16. Weiss, C. Evaluation Research: Methods for Assessing Program Effectiveness / Englewood Cliffs, NJ: Prentice-Hall Press, 1972.
17. Методические рекомендации по оценке эффективности инвестиционных проектов (вторая редакция) / Утверждены Минэкономразвития России, Минфином России, Госкомитетом России по строительной, архитектурной и жилищной политике 21 июня 1999 г. [Электронный ресурс]. — М.: Экономика, 2000. — Режим доступа: http://www.innovbusiness.ru/pravo/DocumShow_DocumID_46843.html.
18. Адрианов, М. Неэффективное использование бюджетных средств. Информация к размышлению. [Электронный ресурс] / Бюджетные учреждения: ревизия и проверки финансово-хозяйственной деятельности. — 2010. — № 3. — Режим доступа: <http://base.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=query;mb=LAW;opt=1;div=LAW;sb=FIN;ts=F6BDB3A18513D52A5116F668946F19CF>.
19. Жданчиков, П. А. Структурный анализ оценки эффективности федеральных целевых программ. [Электронный ресурс] / Экономический анализ: теория и практика. — 2009. — № 34. — Режим доступа: <http://base.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=query;mb=LAW;opt=1;div=FIN;sb=PBI;ts=32A154E386162D4D2A8C990DC9D5619C>.
20. Исакин, М. А., Шакина, Е. А. Подходы к мониторингу и оценке бюджетных целевых программ [Электронный ресурс] / Экономический анализ: теория и практика. — 2008. — № 10. — Режим доступа: <http://base.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=query;mb=LAW;opt=1;div=LAW;sb=FIN;ts=138E19FE5DE221D515214E9E0BFDE25E>.
21. Медведев, Д. А. Бюджетное послание Президента Российской Федерации о бюджетной политике в 2010–2012 годах [Электронный ресурс] / Официальный сайт Администрации Президента РФ. — Режим доступа: <http://www.kremlin.ru/acts/4187>.
22. Опенышев, С. П. Теоретические и методические основы оценки эффективности государственного финансового контроля [Электронный ресурс] / Бюллетень Счетной Палаты Российской Федерации. — 2001. — № 1 (37). — Режим доступа: <http://www.budgetrf.ru/Publications/Schpalata/2001/bulletin/schpal1372001bull1-12.html>.
23. Официальный сайт Министерства финансов РФ [Электронный ресурс]. — Режим доступа: <http://www.minfin.ru>.
24. Официальный сайт Министерства экономического развития РФ [Электронный ресурс] — Режим доступа: <http://www.economy.gov.ru>.
25. Федеральные целевые программы России [Электронный ресурс] / Веб-сайт «Федеральные целевые финансы». — Режим доступа: <http://fcp.vpk.ru>.
26. Gramlich, E. Benefit-cost analysis of government programs [Электронный ресурс]. / Englewood Cliffs, NJ: Prentice Hall, 1981. — Режим доступа: <http://www.econlib.org/library/Enc/BenefitCostAnalysis.html>.
27. Levin, H. M. Cost-effectiveness analysis [Электронный ресурс] / SAGE Publications, 2001. — Режим доступа: http://www.msses.ru/lib/fund/gifts/new_books2005.php.
28. Patton, M. Q. Utilization-Focused Evaluation [Электронный ресурс] / Thousand Oaks, CA: Sage Publications, 1997. — Режим доступа: http://www.msses.ru/lib/fund/gifts/new_books2005.php.
29. Scriven, M. The Logic of Evaluation [Электронный ресурс] / Inverness, CA: Edgepress, 1980. — Режим доступа: http://jakemachina.com/OSSA/pdf/850_Scriven.pdf.
30. World Bank. Handbook on economic analysis and investment operations [Электронный ресурс]. — 1996. — Режим доступа: http://www.fmeainfocentre.com/updates/risk_analysis.pdf.