

На правах рукописи

Карандасов Станислав Ильич

**ПОВЫШЕНИЕ ЭФФЕКТИВНОСТИ БЮДЖЕТНЫХ РАСХОДОВ НА
РЕАЛИЗАЦИЮ ФЕДЕРАЛЬНЫХ ЦЕЛЕВЫХ ПРОГРАММ**

Специальность 08.00.10 – Финансы, денежное обращение и кредит

АВТОРЕФЕРАТ

диссертации на соискание ученой степени
кандидата экономических наук

Москва 2012

Диссертация выполнена на кафедре финансов и кредита экономического факультета Государственного бюджетного образовательного учреждения высшего профессионального образования «Российский университет дружбы народов» (РУДН)

Научный руководитель: кандидат экономических наук
КАРПОВА Дарья Павловна

Официальные оппоненты: доктор экономических наук, доцент
ЛАРИНА Светлана Евгеньевна,
профессор кафедры экономики и финансов общественного сектора ФГБОУ ВПО «РАНХиГС при Президенте РФ»

кандидат экономических наук, доцент
СОЛЯННИКОВА Светлана Петровна,
заместитель заведующего кафедрой «Финансы» ФГБОУ ВПО «Финансовый университет при Правительстве РФ»

Ведущая организация: **Федеральное государственное бюджетное учреждение науки Институт экономики Российской академии наук**

Защита диссертации состоится «19» июня 2012 г. в 14.00 часов на заседании диссертационного совета Д 212.203.30 при РУДН по адресу: 117198, г. Москва, ул. Миклухо-Маклая, д. 6, зал 1.

С диссертацией можно ознакомиться в Научной библиотеке РУДН по адресу: 117198, г. Москва, ул. Миклухо-Маклая, д. 6.

Автореферат диссертации и объявление о защите размещены на сайте РУДН: <http://www.rad.pfu.edu.ru> и отправлены в Федеральную службу по надзору в сфере образования и науки для размещения на официальном сайте ВАК Министерства образования и науки РФ в сети Интернет (<http://vak.ed.gov.ru>) «18» мая 2012 г. по электронной почте по адресу referat_vak@obrnadzor.gov.ru.

Автореферат разослан «18» мая 2012 г.

Ученый секретарь
диссертационного совета

Ж.Г. Голодова

1. ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА РАБОТЫ

Актуальность темы исследования. Эффективность бюджетных расходов является необходимым условием обеспечения конкурентоспособности и устойчивого роста экономики России. Удлинение горизонтов планирования, смещение приоритетов бюджетной политики в сторону среднесрочных и долгосрочных целей развития обуславливают повышение роли программно-целевых методов управления. Основным инструментом реализации принципов программно-целевого бюджетирования на федеральном уровне выступают федеральные целевые программы, позволяющие увязать выделяемые из бюджета ресурсы и планируемые результаты в решении задач государственного, экономического и социального развития Российской Федерации. Благодаря формированию иерархии целей, задач и конкретных мероприятий, федеральные целевые программы призваны обеспечить прозрачность бюджетных расходов и возможность оценки эффективности и результативности деятельности главных распорядителей бюджетных средств.

Вместе с тем, применение программно-целевого метода в бюджетном процессе часто оказывается формальным: отсутствие измеримых целей и ожидаемых результатов федеральных целевых программ, низкая обоснованность финансирования и размытость ответственности за реализацию программных мероприятий затрудняют проектную и итоговую оценку эффективности бюджетных расходов государства. Как следствие, в бюджетном секторе сохраняются условия для неоправданного увеличения бюджетных расходов на программные мероприятия, отсутствует мотивация органов государственной власти к повышению эффективности использования бюджетных средств.

Проводимая в Российской Федерации в последние годы реформа бюджетного процесса была направлена на переход к формированию программного бюджета. К 2013 году основная часть федерального бюджета должна быть представлена в виде комплекса государственных целевых программ. Такой подход требует совершенствования действующей системы программно-целевого бюджетирования и уточнения инструментария оценки эффективности бюджетных расходов государства. Это обуславливает актуальность темы исследования, его цель и задачи.

Степень научной разработанности проблемы. Первые фундаментальные разработки в области исследования государственных финансов принадлежат классикам экономической теории А. Смиту, Ж. Сэю, Д. Рикардо, Дж. С. Миллю. Вопросы эффективности деятельности государства как экономического субъекта рассматривали представители различных экономических школ: С. Сисмонди, К. Маркс, В. Паретто, А. Пигу, Т. Веблен, Дж. Коммонс, У. Митчелл, Дж. Кейнс, Р. Харрод, А. Хансен, Д. Хикс, П. Самуэльсон, М. Фридмен, Р. Коуз, Д. Норт, Дж. Гэлбрейт, Д. Белл и др.

Оценка современного этапа научной разработанности проблем теории бюджета базируется на исследованиях, проводившихся Л.И. Абалкиным, С.Ю.

Глазьевым, Р.С. Гринбергом, А.М. Лавровым, Г.Б. Клейнером, Р.Г. Коузом, Д.С. Львовым, Н.Я. Петраковым, Г.Б. Поляком, М.В. Романовским, Дж. Э. Стиглицем, У.Ф. Шарпом, Т.К. Шеллингом, Х. Брюйном.

Проводимый в работе анализ основан на работах отечественных ученых, внесших существенный вклад в исследование вопросов бюджетной эффективности и инструментов программно-целевого бюджетирования: А.С. Бараховского, М.Д. Дуганова, Е.И. Ивановой, А.М. Лаврова, С.А. Овчинцевой, А.М. Октябрьского, И.В. Осиповой, Б.А. Райзберга, С.Р. Рустамовой, И.В. Стародубовской, О.С. Сухарева, В.Л. Тамбовцева, М.А. Федотовой, В.Ю. Чигирева.

Анализ опубликованных по теме диссертации работ свидетельствует о том, что методология программно-целевого бюджетирования еще не полностью сформирована. Нерешенными остаются вопросы, возникающие в процессе ее применения на практике, в частности вопросы измерения и оценки промежуточного и конечного результатов расходования бюджетных средств в форме целевых программ.

Цель и задачи диссертационного исследования. Цель исследования заключается в разработке и обосновании возможных путей повышения эффективности бюджетных расходов на реализацию федеральных целевых программ.

Для достижения вышеуказанной цели автором были поставлены следующие **задачи**:

1) обобщить теоретические представления о функциях государства и о программно-целевом бюджетировании как инструменте повышения эффективности расходов бюджетов органов власти различных уровней;

2) структурировать отечественный и зарубежный опыт программно-целевого бюджетирования, выделить лучшую практику и существующие в данной сфере проблемы, выявить факторы дальнейшего развития программно-целевого бюджетирования в РФ;

3) исследовать применяемую в России методологию, а также сформированные на её основе методики оценки эффективности и результативности бюджетных расходов на реализацию федеральных целевых программ;

4) разработать предложения по совершенствованию методики оценки эффективности и результативности расходов федерального бюджета, реализуемых в форме целевых программ;

5) обосновать систему мер, направленных на повышение эффективности бюджетных расходов, осуществляемых с применением программно-целевого метода.

Объектом диссертационного исследования являются бюджетные расходы на реализацию федеральных целевых программ.

Предметом диссертационного исследования являются финансово-экономические отношения, возникающие между участниками бюджетного процесса в ходе планирования, исполнения и контроля эффективности

бюджетных расходов, организованных в форме федеральных целевых программ.

Область исследования диссертационной работы соответствует пунктам 2.3. «Теория, методология, методика финансового планирования на уровне государства и муниципальных образований»; 2.8. «Оптимизация бюджетного процесса: совершенствование системы управления доходами и расходами бюджетной системы и внебюджетных фондов» паспорта научной специальности ВАК Министерства образования и науки РФ по специальности 08.00.10 – Финансы, денежное обращение и кредит.

Теоретико-методологическую основу исследования составили труды классиков экономики, а также монографии, научные работы и публикации отечественных и зарубежных ученых, материалы научных конференций и симпозиумов, статьи в научных изданиях и периодической печати, а также размещенные в сети Интернет, раскрывающие вопросы теории и практики программно-целевого бюджетирования, оценки эффективности бюджетных расходов.

Для решения поставленных задач в исследовании применялись общенаучные принципы и методы, в т.ч. методы системного, функционального, сравнительного, количественного и качественного анализа и их графического отображения, статистические исследования, методы экспертных оценок, а также другие общенаучные методы.

Информационную базу исследования составили официальные данные министерств и ведомств: Министерства финансов РФ, Министерства экономического развития РФ, Федеральной службы статистики РФ, Счетной палаты РФ. Нормативная база диссертационного исследования состоит из Федеральных законов РФ, Указов и Постановлений Президента РФ, Правительства РФ, Высшего Арбитражного Суда РФ, а также правовых актов ряда стран, в том числе Франции, Германии, Новой Зеландии, США, Канады, Великобритании, Австралии, Швеции.

Научная новизна диссертационного исследования состоит в развитии теоретических положений и методических подходов к анализу бюджетных расходов, реализуемых в форме федеральных целевых программ и обосновании мер, направленных на повышение их эффективности.

Основные научные результаты получены лично автором, и их научная новизна состоит в следующем:

1) Систематизированы теоретические положения и подходы к применению программно-целевого бюджетирования в бюджетном процессе развитых стран. Выделены условия, выполнение которых необходимо для развития программно-целевого бюджетирования в России: формирование бюджета по целям и планируемыми результатам; установление долгосрочных переходящих лимитов ассигнований; наличие системы учета, отражающей расходование средств по задачам; мониторинг и последующий внешний аудит бюджетных расходов и результатов; оценка деятельности распорядителей

бюджетных средств по достигнутым результатам; законодательное закрепление процедур оценки и отдельных критериев эффективности и результативности.

2) Предложены уточнения в понятийный аппарат, применяемый в процессе оценки целевых программ. В частности, предлагается уточнить формулировку понятия «оценка эффективности расходования бюджетных средств», содержащегося в п. е) ст. 10.1 Порядка разработки и реализации федеральных целевых программ и межгосударственных целевых программ, в осуществлении которых участвует Российская Федерация, утвержденного Постановлением Правительства РФ от 26.06.1995 N 594. Предлагается: использовать понятие «оценка результативности и эффективности расходования бюджетных средств»; при этом, под результативностью понимать «степень достижения поставленных в программе целей и задач», а под эффективностью – «экономичность и рациональность использования выделенных на реализацию программы ресурсов».

3) Обоснован подход к составлению рейтинга федеральных целевых программ (ФЦП), отражающего качество методик оценки эффективности ФЦП с учетом таких критериев как: соответствие методики официальным рекомендациям, наличие и проработанность математического аппарата, информативность показателей оценки эффективности. Составление рейтинга позволяет получить объективное представление о качестве ФЦП, а также создает условия для конкуренции между распорядителями бюджетных средств и стимулирования их к совершенствованию методик оценки.

4) Сформулированы и обоснованы элементы оценки результативности и эффективности бюджетных расходов на реализацию ФЦП: ключевые объекты, алгоритмы и специфические показатели. В качестве ключевых объектов предлагается рассматривать общую результативность программы, результативность отдельных мероприятий, коммерческую эффективность программы, эффективность использования бюджетных средств. Алгоритм оценки предполагает последовательное рассмотрение ключевых объектов оценки с использованием совокупности показателей, позволяющих оценить результативность и эффективность расходования бюджетных средств в форме ФЦП.

5) Разработана система мер, направленных на повышение эффективности бюджетных расходов на реализацию федеральных целевых программ, в том числе: использование инструментария сквозной оценки формального соответствия целевых программ нормативным актам; расширение области применения аудита эффективности; создание системы мониторинга, введение института ответственности за неэффективное использование бюджетных средств в процессе реализации федеральных целевых программ. Данные меры призваны способствовать созданию необходимых стимулов к эффективной и результативной деятельности распорядителей бюджетных средств.

Теоретическая значимость исследования обусловлена тем, что: доказаны положения, вносящие вклад в расширение представлений о развитии механизмов управления бюджетными расходами на основе инструментов

программно-целевого бюджетирования; применительно к проблематике диссертации эффективно, с получением обладающих новизной результатов, использован комплекс существующих базовых методов исследования, в том числе системного и сравнительного подходов, что позволило обосновать направления и условия раскрытия потенциала программно-целевого бюджетирования для достижения целей бюджетной реформы; изучены проблемы и противоречия существующей практики оценки эффективности и результативности использования бюджетных средств, конкретизированы меры по повышению эффективности бюджетных расходов на реализацию федеральных целевых программ.

Практическая значимость исследования определяется возможностью использования полученных результатов в деятельности органов государственного управления при планировании и финансировании расходов федерального бюджета. Предложенные в настоящей работе решения могут быть положены в основу создания работоспособной системы оценки эффективности и результативности целевых программ. Отдельные положения диссертации можно использовать как теоретическую и методологическую базу для разработки нормативно-правовых документов по вопросам оценки эффективности деятельности органов государственной власти, ответственности за неэффективное использование бюджетных средств, а также взаимоотношений между субъектами бюджетной системы.

Основные положения диссертации могут быть использованы в учебном процессе при чтении лекций и проведении практических занятий по дисциплинам «Финансы и кредит», «Государственные и муниципальные финансы» а также в курсах по бюджетированию и проблемным вопросам российской бюджетной системы.

Апробация результатов диссертационного исследования. Основные теоретические положения и выводы исследования, его практические результаты обсуждались на заседаниях кафедры «Финансы и кредит» Российского университета дружбы народов, докладывались на международных научно-практических конференциях «Страны с переходной экономикой в условиях глобализации» (Москва, 2009г.), «Страны с развивающимися рынками в условиях глобализации» (Москва, 2010г.), «Страны с развивающимися рынками в условиях финансово-экономического кризиса» (Москва, 2011г.).

Различные аспекты исследуемой в работе проблемы нашли отражение в научных статьях автора, опубликованных в периодических научных изданиях и сборниках научных трудов. Всего по теме диссертационного исследования опубликовано 5 работ общим объемом 2,7 п.л., в том числе три работы объемом 1,4 п.л. в журналах из перечня рецензируемых научных журналов, определенного ВАК Министерства образования и науки России.

Структура и объем работы определены логикой исследования, его целью и задачами. Работа состоит из введения, трех глав, заключения и библиографического списка. Диссертация изложена на 153 страницах,

включает в себя 8 таблиц, 15 рисунков и 1 приложение. При подготовке диссертации использованы 157 источников.

Во введении обосновывается актуальность выбранной темы исследования, оценивается степень разработанности проблемы, формулируются цели и задачи, определяется предмет и объект исследования, раскрывается научная новизна, теоретическая и практическая значимость проведенного исследования.

В первой главе **«Теоретические основы программно-целевого бюджетирования»** рассматриваются используемые в развитых странах подходы к применению программно-целевого бюджетирования, а также концептуальные подходы к оценке эффективности бюджетных расходов.

Во второй главе **«Анализ эффективности расходов федерального бюджета, осуществляемых в форме федеральных целевых программ»** проводится анализ методологии оценки бюджетных расходов, исследуются методики оценки эффективности действующих ФЦП. По результатам анализа делаются выводы о степени соответствия методик ФЦП утвержденным методическим рекомендациям, а также об адекватности методической базы современным экономическим реалиям и особенностям реализации ФЦП.

Третья глава диссертации **«Пути повышения эффективности бюджетных расходов на реализацию федеральных целевых программ»** посвящена разработке рекомендаций по повышению эффективности государственных расходов на реализацию ФЦП. В частности, предлагаются основные элементы оценки эффективности и результативности программных расходов бюджета, обосновывается применение рейтинга ФЦП и расширенное использование аудита эффективности в бюджетном процессе РФ.

В заключении обобщены результаты диссертационного исследования, сформулированы основные выводы и предложения научного и практического характера.

2. ОСНОВНЫЕ ПОЛОЖЕНИЯ И РЕЗУЛЬТАТЫ ИССЛЕДОВАНИЯ

I. Систематизированы теоретические положения и подходы к применению программно-целевого бюджетирования в бюджетном процессе.

Современная экономическая наука признает необходимость активной роли государства в экономике, закрепляя при этом за государством обязанности по ликвидации основных провалов рынка: тенденции к монополизации, недостатка общественных благ, внешних эффектов, асимметричности информации, макроэкономической нестабильности, социальной несправедливости.

Программно-целевое бюджетирование, в качестве принципа организации бюджетного процесса позиционируется как альтернатива традиционной, преобладавшей до недавнего времени, «затратной» модели, известной также как сметное бюджетирование. Программно-целевое бюджетирование (или бюджетирование, ориентированное на результат) можно определить как

систему бюджетного планирования, связывающую произведенные расходы с ожидаемой отдачей от этих расходов, с их социальной и экономической эффективностью. Программно-целевой метод предусматривает возможность увязки бюджетных ассигнований на реализацию программы, как с промежуточными, так и с конечными результатами её реализации. Данный подход, наряду с увеличением степени свободы распорядителей государственных средств и созданием стимулов для эффективной деятельности, позволяет сориентировать их на достижение определенных, измеряемых, социально-значимых результатов.

Кроме того, программно-целевое бюджетирование предполагает возможность оценки результатов государственных расходов путем формирования иерархии целей и задач программы, а также предварительной, текущей и последующей оценки степени эффективности и результативности их достижения. Оценке подлежат как непосредственные результаты (*output*) государственной деятельности (например, осуществленные в рамках программной деятельности мероприятия), так и её конечный, социально-значимый результат (*outcome*).

Выделяют следующие принципы программно-целевого бюджетирования: смещение акцентов в сочетании планирования «сверху вниз» и «снизу вверх»; принятие решений по распределению бюджетных средств между конкурирующими программами; наличие социальной, экономической, финансовой и производственной обоснованности расходов, включенных в бюджет; планирование измеримых результатов; ответственность менеджеров за полученные результаты; индикативная система оценки эффективности и результативности бюджетных расходов. Реализация указанных принципов предполагает организацию бюджетных расходов государства в форме целевых программ.

Для успешного применения программно-целевого бюджетирования в России необходимо выполнение ряда условий, среди которых: формирование бюджета по целям и планируемым результатам; установление долгосрочных переходящих лимитов ассигнований; мониторинг и последующий внешний аудит бюджетных расходов и результатов; оценка деятельности распорядителей бюджетных средств по достигнутым результатам; законодательное закрепление процедур оценки, нормативов и отдельных критериев. Переход к программному бюджету позволит, во-первых, увязать выделяемые ресурсы с результатами деятельности, во-вторых, создать предпосылки для реализации потенциала программно-целевого бюджетирования, в-третьих, контролировать результативность и эффективность деятельности распорядителей бюджетных средств.

В России наиболее значимым инструментом программно-целевого бюджетирования выступают федеральные целевые программы (ФЦП). В настоящее время объем финансирования ФЦП составляет около 10% расходов федерального бюджета (рис.1). ФЦП реализуются по различным направлениям (приоритетам), среди которых: развитие высоких технологий, транспортная

инфраструктура, село, безопасность и другие. Количество направлений реализации ФЦП увеличилось с шести в 2006г. до девяти в 2011г, что свидетельствует о расширении области применения программно-целевого метода.



Рис 1. Количество ФЦП и объем их финансирования из средств федерального бюджета РФ за период с 2006 по 2011 гг.

Источник: составлено автором по данным официального сайта Департамента государственных целевых программ и капитальных вложений Минэкономразвития РФ¹

Механизм реализации ФЦП нуждается в совершенствовании, так как не позволяет полностью раскрыть потенциал программно-целевого метода планирования и финансирования расходов федерального бюджета.

Во-первых, на эффективность реализации программ негативно влияет их регулярное недофинансирование, в части, приходящейся на региональные бюджеты и внебюджетные источники. При этом, если региональные бюджеты в большинстве случаев просто не справляются с расходной нагрузкой, то недофинансирование из внебюджетных источников зачастую может быть связано с отсутствием ответственности за неисполнение соглашений о намерениях, заключаемых между государственными заказчиками и организациями, софинансирующими программу.

Во-вторых, на реализации ФЦП отражается неравномерность использования в течение года выделенных на программу средств, что связано с поздним доведением лимитов, заключением договоров и предъявлением к оплате актов выполненных работ. По значительному количеству программ использование средств федерального бюджета начинается во втором

¹[URL] http://fcp.economy.gov.ru/cgi-bin/cis/fcp.cgi/Fcp/Graphics/page_macro_econom_params/2011/ дата обращения 19.12.2011г.

полугодии, при этом в IV квартале финансового года используется до 80% и более годовых бюджетных назначений.

В-третьих, реализации потенциала программно-целевого метода планирования и финансирования расходов федерального бюджета в полной мере препятствует отсутствие действенной системы мониторинга реализации программ. Об этом свидетельствует множество нарушений бюджетного законодательства, ежегодно выявляемых Счетной палатой РФ.

В-четвертых, недостатки механизма реализации ФЦП связаны с низким качеством инструментария предварительной и последующей оценки программных расходов бюджета. В итоге существующие на сегодняшний день методические подходы к оценке эффективности бюджетных расходов не применимы к большинству ФЦП.

II. Предложены уточнения в понятийный аппарат, применяемый в процессе оценки целевых программ.

Проведенный анализ методик оценки ФЦП показал, что государственные заказчики уклоняются от измерения эффективности (в понимании экономичности, рациональности) осуществляемых в рамках ФЦП расходов, ссылаясь в большинстве случаев на то, что эффективность программ обусловлена достижением установленных в программах целей и задач. Между тем, степень достижения целей и задач программ характеризует результативность ФЦП, но не их эффективность. При таком подходе эффективность в понимании экономичности и рациональности не оценивается, и, следовательно, не создаются формальные предпосылки для эффективной деятельности государственных заказчиков.

В связи с этим предлагается уточнить формулировку понятия «оценка эффективности расходования бюджетных средств», содержащегося в п. е) ст. 10.1 Порядка разработки и реализации федеральных целевых программ и межгосударственных целевых программ, в осуществлении которых участвует Российская Федерация, утвержденного Постановлением Правительства РФ от 26.06.1995 N 594. Предлагается использовать понятие «оценка результативности и эффективности расходования бюджетных средств». При этом, под результативностью понимать «степень достижения поставленных в программе целей и задач», а под эффективностью – «экономичность и рациональность использования выделенных на реализацию программы ресурсов».

Даная мера направлена на избежание асимметричного толкования установленного в ст. 34 Бюджетном кодексе РФ принципа бюджетной эффективности и результативности в процессе реализации ФЦП, что будет способствовать повышению эффективности расходования бюджетных средств на реализацию ФЦП.

III. Обоснован подход к составлению рейтинга федеральных целевых программ, отражающего качество методик оценки эффективности расходования бюджетных средств.

В настоящее время основными нормативными документами, регулирующими развитие программно-целевого бюджетирования в РФ, являются Концепция реформирования бюджетного процесса в Российской Федерации в 2004-2006 годах, утвержденная Постановлением Правительства Российской Федерации от 22 мая 2004 г. N 249 г., и Программа по повышению эффективности бюджетных расходов на период до 2012 года, утвержденная распоряжением Правительства РФ № 1101-р. Однако основные принципы реализации ФЦП были установлены в Федеральном законе от 13.12.1994 № 60-ФЗ «О поставках продукции для федеральных государственных нужд». Наряду с необходимостью достижения конечного результата в запланированные сроки, Законом устанавливается принцип *эффективности использования*, реализуемый путем согласования финансовых, материальных и трудовых ресурсов. Прописанные в законе принципы разработки и реализации целевых программ носят рамочный характер, и их недостаточно для функционирования механизма целевых программ. В связи с этим 26.06.1995г. Правительством РФ было принято Постановление N 594, утвердившее «Порядок разработки и реализации федеральных целевых программ и межгосударственных целевых программ, в осуществлении которых участвует Российская Федерация». В настоящее время Порядок действует в редакции Постановления Правительства РФ от 23 августа 2011 г. N 711 и является основным документом, регулирующим правоотношения, возникающие в процессе разработки, реализации и оценки ФЦП.

Методический аппарат оценки эффективности программ формируют утвержденные Минэкономки РФ, Минфином РФ, Госстроем «Методические рекомендации по оценке эффективности инвестиционных проектов» N ВК 477 (21.06.1999 г.). Рекомендации предлагают использование в качестве основных показателей социально-экономической и коммерческой эффективности целевых программ следующие показатели:

- чистый доход (*Net Value, NV*),
- чистый дисконтированный доход (*Net Present Value, NPV*),
- внутренняя норма доходности (*Internal Rate of Return, IRR*),
- срок окупаемости,
- потребность в дополнительном финансировании.

Наряду с этими показателями рекомендуется использовать различные индексы доходности, такие как индекс доходности затрат/инвестиций, а также индекс доходности дисконтированных затрат/инвестиций. Основным показателем бюджетной эффективности является чистый дисконтированный доход бюджета. Основой для расчета показателей бюджетной эффективности выступают суммы налоговых поступлений в бюджет и выплат для бюджетов различных уровней.

Проведенный анализ правовой и методологической среды оценки эффективности и результативности целевых программ позволил прийти к следующим выводам.

1. Закрепленная в Порядке система организации оценки эффективности ФЦП является неудовлетворительной. Оценка ФЦП производится самими государственными заказчиками в соответствии с рекомендуемой (но не обязательной к применению) методикой, на основании которой они самостоятельно разрабатывают применимую к конкретной целевой программе методику. Таким образом, качество методик оценки программ в большинстве случаев не позволяет судить об эффективности расходования бюджетных средств.

2. Рассмотренные Рекомендации предназначены в первую очередь для разработки, оценки и реализации коммерческих проектов, в то время как программно-целевая деятельность государства не всегда представляет собой коммерческий проект. Государственные целевые программы, как правило, неприбыльны, так как в большинстве своем направлены на ликвидацию провалов рынка и оказание социальных услуг. Положительный эффект, получаемый в результате реализации таких программ, зачастую не может быть с достаточной степенью точности измерен и оценен в денежных единицах, следовательно, в большинстве случаев адекватный расчет коммерческой эффективности для государственных целевых программ невозможен.

3. В Рекомендациях уделяется недостаточно внимания показателю, характеризующему соотношение объемов затраченных ресурсов и полученных результатов. При разработке методики оценки эффективности программных расходов бюджета, необходимо исходить из того, что проблемы, стоящие перед государством, подлежат разрешению в безальтернативном порядке, государство не может отказаться от проекта из-за его коммерческой непривлекательности. Это связано с тем, что государство, по сути, является инструментом финансирования некоммерческих, главным образом, социальных функций в обществе. Следовательно, основное внимание при оценке эффективности целевой программы как проекта, направленного на разрешение существующей проблемы, должно уделяться соотношению объемов затраченных ресурсов и полученных результатов.

Обобщение данных, полученных при анализе методик оценки эффективности ФЦП, позволило прийти к **следующим выводам:**

1) *Оценка эффективности, соответствующая утвержденным рекомендациям, встречается редко. При этом отсутствует единый для всех программ подход к измерению эффективности.* В 11 из 21 рассмотренных методик оценки эффективности программ под оценкой эффективности понимается оценка результативности, т.е. степень соответствия фактических показателей плановым (целевым). Данный тип оценки не может быть признан соответствующим ст. 34 Бюджетного кодекса РФ.

2) *Применяемый математический аппарат в ряде случаев не способствует адекватной оценке программ.* Отмечено использование коэффициента дефляции только по отношению к затратам. Данный подход экономически и математически обоснован лишь в случае, если доходы будущих периодов приведены в соответствующих ценах.

Слагаемое $\frac{PN_T}{k(1+k)^T}$, характеризующее так называемый эффект

последствия и используемое в ряде методик, требует дополнительного пояснения. Дело в том, что знаменатель этого слагаемого заведомо меньше единицы (k - коэффициент дисконтирования, принятый для соответствующего направления, выраженный в долях единицы), что приводит к необоснованному завышению показателя ЧДД. Эффект последствия, при его расчете в программе, требует дополнительных обоснований.

3) *Отсутствуют ссылки на источники получения данных для расчета целевых индикаторов и показателей.* Это ставит под вопрос достоверность оценки эффективности и результативности программ.

4) *Отсутствует единый для всех программ понятийный аппарат, что приводит к несопоставимости полученных при оценке эффективности результатов.* Понятие социально-экономической эффективности варьируется от программы к программе. В части программ данное понятие вообще не раскрывается, в других программах под социально-экономической эффективностью понимается степень достижения целевых индикаторов и показателей, в третьих – разница между суммарными доходами и расходами предприятий и/или бюджетов, в четвертых – степень достижения специальных показателей социально-экономической эффективности. Сложившаяся ситуация затрудняет сравнение программ между собой, которое может осуществляться в целях выбора наиболее коммерчески привлекательного или социально значимого проекта.

5) *Методические рекомендации, утвержденные Минэкономки РФ, Минфином РФ, Госстроем РФ 21.06.1999 N ВК 477, во многих случаях не являются оптимальным инструментарием оценки эффективности.*

Программы, полностью использующие потенциал утвержденных Методических рекомендаций («Национальная технологическая база на 2007-2011 гг.», «Развитие электронной компонентной базы и радиоэлектроники на 2008 - 2015 годы», «Развитие телерадиовещания в Российской Федерации на 2009 - 2015 годы», «Развитие фармацевтической и медицинской промышленности Российской Федерации на период до 2020 года и дальнейшую перспективу»), отличаются следующими характерными особенностями:

– реализуются преимущественно в промышленной (технологической) сфере;

– предусматривают изготовление конечной продукции, что позволяет количественно измерить результат;

– получаемый результат – изготавливаемая продукция, является объектом рыночного товарооборота, что позволяет рассчитать цену результата.

Другие программы, например, «Научные и научно-педагогические кадры инновационной России на 2009 - 2013 годы», «Развитие судебной системы России на 2007 - 2011 годы», «Социально-экономическое и этнокультурное развитие российских немцев на 2008 - 2012 годы», также предполагают получение конкретного результата, и, этот результат характеризуется целевыми

показателями и индикаторами программ, однако, данному результату в гораздо меньшей степени присущ коммерческий характер. Данное обстоятельство затрудняет применение утвержденных Методических рекомендаций в отношении оценки эффективности указанного типа программ. В случае их применения, оценка эффективности будет неполноценной, и, следовательно неинформативной, из-за высокой степени усредненных и субъективных оценок получаемого в результате реализации программы результата.

Структурный анализ представленных в открытом доступе ФЦП показывает, что только половина из них (21 программа) содержит методику оценки эффективности. При проведении анализа ФЦП, каждая программа была оценена исходя из следующих критериев: доступ к полному тексту ФЦП (I_1); наличие в тексте ФЦП раздела "Оценка социально-экономической эффективности Программы" (I_2); наличие методики оценки эффективности программы (I_3); соответствие методики официальным рекомендациям (I_4); качество математического аппарата оценки эффективности (наглядность, проработанность, адекватность целям программы (E_1); информативность показателей оценки эффективности (E_2).

По итогам анализа выделенных критериев составлен рейтинг методик оценки эффективности ФЦП (рис.2). Критериям I_1 , I_2 , I_3 , I_4 присваивается значение 0 или 1; в итоговом показателе они учитываются с весовым коэффициентом (0,5), так как, по нашему мнению, сами по себе, в отрыве от целей и задач конкретной программы, имеют небольшое значение для оценки эффективности и результативности. Критериям E_1 и E_2 присваивается значение от 0 до 1; в итоговом показателе они учитываются с весовым коэффициентом равным 4, в силу своей важности для отражения степени соответствия оценки эффективности ФЦП целям и задачам программы. Формула, по которой определяется рейтинг программы, имеет вид:

$$R=0,5*I_1+0,5*I_2+0,5*I_3+0,5*I_4+4*E_1+4*E_2 \quad (1)$$

Таким образом, максимальное значение рейтинга R_{\max} составляет 10 баллов. Десять программ, получивших наивысший рейтинг, приведены в таблице 1.

Значительная часть ФЦП (32), получивших рейтинг $R \in [0; 1]$, либо закрыта для изучения, либо не соответствует формальным критериям, установленным нормативными актами. Еще 10 программ набрав 1,5 балла за счет наличия раздела, посвященного оценке эффективности и наличию методики оценки эффективности, получили по совокупности критериев E_1 и E_2 не более 4 баллов из 8 возможных. В верхней половине диапазона находятся 11 программ, из которых четверем был присвоен рейтинг, превышающий 8 баллов.

Составление рейтинга позволяет сделать вывод о том, что существующий методический аппарат в большинстве случаев не может быть применим к оценке эффективности бюджетных расходов на реализацию ФЦП.

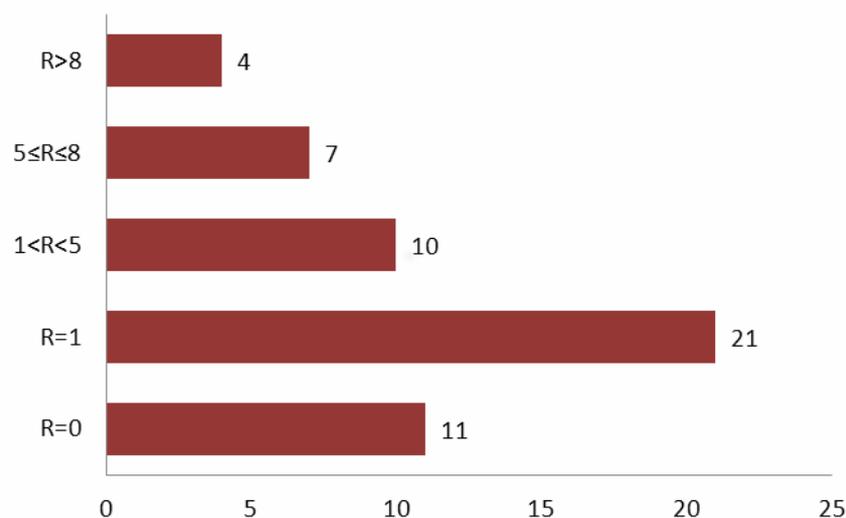


Рис. 2. Распределение реализуемых в РФ в 2011 году ФЦП в зависимости от значения рейтинга R

Источник: составлено автором на основе данных официального сайта Департамента государственных целевых программ и капитальных вложений Минэкономразвития России, [URL] <http://fcp.economy.gov.ru>

IV. Сформулированы и обоснованы элементы оценки результативности и эффективности бюджетных расходов на реализацию ФЦП

Оценка результативности лишь опосредованно характеризует степень эффективности реализации программ, и не создает стимулов для экономного использования бюджетных средств. Поэтому, в целях создания комплексной, пригодной для практического использования и соответствующей требованиям ст. 34 Бюджетного кодекса РФ системы оценки результативности и эффективности ФЦП, считаем возможным предложить следующую методику оценки результативности и эффективности ФЦП:

1) Оценка общей результативности программы (effectiveness of outcome). Социальная эффективность, или, иными словами общественная значимость большинства ФЦП обеспечивается достижением установленных в программе целевых показателей, характеризующих достижение запланированного результата. Поэтому, оценка общей результативности программы, отражающей то, в какой степени были достигнуты цели и задачи программы, будет характеризовать её общественную значимость и полезность. Использование данного типа показателей в качестве показателей общей результативности программы позволит избежать подмены понятий и путаницы, возникающей при использовании показателей «социальной эффективности».

Оценка общей результативности программы складывается из оценки степени достижения целевых показателей программы.

Таблица 1

Рейтинг ФЦП, составленный на основе анализа методик оценки эффективности их реализации

№	ФЦП	Доступ к полному тексту ФЦП (0 или 1) ¹⁾	Наличие в тексте ФЦП раздела "Оценка социально-экономической эффективности Программы" (0 или 1)	Наличие методики оценки эффективности программы (0 или 1)	Соответствие методикой официальным рекомендациям (0 или 1) ¹⁾	Качество методического аппарата оценки эффективности (от 0 до 1)	Информативность показателей оценки эффективности (от 0 до 1)	Рейтинг программы (шкал 10)
1	Программа "Развитие электронной компонентной базы и радиоэлектроники" на 2008 - 2015 годы	1	1	1	1	0,9	0,9	9,2
2	Программа "Национальная технологическая база" на 2007 - 2011 годы	1	1	1	1	0,9	0,9	9,2
3	Программа "Развитие телекоммуникаций в Российской Федерации на 2009 - 2015 годы"	1	1	1	1	0,9	0,8	8,8
4	Программа "Развитие фармацевтической и медицинской промышленности Российской Федерации на период до 2020 года и дальнейшую перспективу"	1	1	1	1	0,9	0,8	8,8
5	Программа "Повышение эффективности использования и развитие ресурсного потенциала рыбохозяйственного комплекса в 2009 - 2014 годах"	1	1	1	0	0,8	0,6	7,1
6	Программа "Повышение безопасности дорожного движения в 2006 - 2012 годах"	1	1	1	0	0,8	0,4	6,3
7	Программа "Атомные энерготехнологии нового поколения на период 2010 - 2015 годов и на перспективу до 2020 года"	1	1	1	0	0,6	0,6	6,3
8	Программа "Русский язык (2011 - 2015 годы)" (Коваленко)	1	1	1	0	0,6	0,6	6,3
9	Программа "Развитие инфраструктуры машиностроения в Российской Федерации на 2008 - 2010 годы"	1	1	1	0	0,6	0,5	5,9
10	Программа "Развитие угольно-исполнительной системы (2007 - 2016 годы)"	1	1	1	0	0,6	0,4	5,5

Источник: составлено автором

Соответствующая изложенному подходу формула оценки степени достижения целевого показателя, имеет вид:

$$P_{\text{ц}} = \frac{P_{\text{о}}}{P_{\text{ц}}} * 100\% \quad (2)$$

где: $P_{\text{ц}}$ – результативность за отчетный период по достижению заданного целевого показателя (индикатора), выраженная в процентных пунктах;

$P_{\text{о}}$ – отчетный показатель достижения цели;

$P_{\text{ц}}$ – целевой показатель, установленный утвержденным текстом программы.

В том случае если целевые показатели (индикаторы) программы привязаны к конкретным направлениям деятельности программы, формула (2) может быть преобразована с учетом объемов бюджетного финансирования данного направления реализации программы, и приобретет вид:

$$P_{\text{ц}} = \frac{P_{\text{о}}}{P_{\text{ц}}} * (1 \pm \Delta\Phi) * 100\% \quad (3)$$

где: $\Delta\Phi$ – относительная доля бюджетного недофинансирования или сверхфинансирования программы за отчетный период.

При нелинейной зависимости достижения целевого показателя от объемов бюджетного финансирования множитель $\pm\Delta\Phi$ в формуле (3) подлежит замене на рассчитываемый разработчиком программы коэффициент k . Обоснование и методика расчета коэффициента k должны быть приведены в тексте программы.

В качестве конечного показателя результативности программы предлагается использовать показатель интегральной результативности, рассчитываемый как среднеарифметическое по следующей формуле:

$$IP = \frac{1}{n} \sum_{i=1}^n P_{\text{ц}}^i \quad (4)$$

где: $P_{\text{ц}}^i$ – оценка результативности по i направлению реализации программы (i целевому показателю), характеризующему соответствующим целевым показателем.

n – общее число показателей результативности реализации.

Следует учитывать, что расчет показателя интегральной результативности, исходя из средневзвешенной суммы значений $P_{\text{ц}}$, способен в определенных обстоятельствах более качественно характеризовать общую результативность программы, однако для реализации потенциала данного подхода требуется применение:

а) комплексной методики оценки и обоснования весов, включаемой в текст программы и/или

б) надежных экспертных оценок с обязательным указанием организации, осуществляющей экспертизу, и/или конкретного эксперта, ответственного за оценочные данные.

2) Оценка результативности отдельных мероприятий. Цель этого вида оценки – контроль достижения непосредственного результата программы

(*output*). Как показывает обзор отчетов о реализации ФЦП, осуществление данного типа оценки не вызывает существенных затруднений у государственных заказчиков программы². Вместе с тем, в целях оптимизации контроля над реализацией мероприятий программы, целесообразно установить требование по предоставлению государственным заказчиком оценки результативности по трем направлениям реализации программных мероприятий: НИОКР, капитальные вложения и прочие нужды. Оценка результативности мероприятий осуществляется по следующей формуле:

$$P_m = \frac{M_e}{M_n} * 100\% \quad (5)$$

где: M_e – количество полностью выполненных за отчетный период мероприятий;

M_n – количество запланированных на отчетный период мероприятий

Мероприятие следует считать результативным (оконченным) при наличии (подтверждении) окончательного результата реализации мероприятия в отчетном периоде. Результатом мероприятия может быть оказание определенного объема государственных услуг, проведение научного исследования, выполнение конструкторской разработки, и пр. Только реализованное в полном объеме мероприятие следует считать результативным.

Для оценки степени результативности мероприятий целевой программы также возможно применение коэффициента завершенности:

$$k_z = \frac{V_p}{V_o} * 100\% \quad (6)$$

где: V_p - объем финансирования результативных мероприятий;

V_o - общий объем финансирования мероприятий программы.

Применение данного коэффициента позволит с одной стороны, стимулировать исполнителей программы к своевременному и полному использованию выделенных средств, а с другой – контролировать достижение результата мероприятий. Исходя из презумпции необходимости и достаточности мероприятий для достижения целей программы, можно сделать вывод, что величина $1 - k_z$ характеризует как степень результативности программы, так и степень эффективности использования бюджетных средств. Вместе с возможностью перераспределения бюджетных ассигнований между различными мероприятиями программы, и предполагая стремление государственных заказчиков к минимизации величины $1 - k_z$, применение данного коэффициента, по нашему мнению, приведет к росту доли результативных мероприятий.

3) Оценка коммерческой эффективности программы. При этом виде оценки, программа рассматривается как инвестиционный проект, для неё рассчитываются денежные потоки, определяются показатели чистого дисконтированного дохода (*NPV*) и внутренней нормы доходности (*IRR*). В

² Отчеты о реализации ФЦП представлены на сайте «Федеральные целевые программы России» [URL] <http://fcp.economy.gov.ru/cgi-bin/cis/fcp.cgi/Fcp/Title/1/2011>, дата обращения 04.05.2011г.

целях обеспечения сопоставимости и единообразия оценочных данных, при расчете коммерческой эффективности программы следует использовать Методические рекомендации по оценке эффективности инвестиционных проектов, утвержденные 21.06.1999г. Минэкономки РФ, Минфином РФ, Госстроем РФ N ВК 477, основные положения которых, были проанализированы в ходе исследования.

4) Оценка эффективности использования бюджетных средств. Эффективность расходования бюджетных средств может быть оценена путем сопоставления цены достижения целевых показателей с существующим аналогом, применяемым в международной практике. Однако цена достижения целевых показателей, в силу специфики решаемых в рамках ФЦП проблем, во многих случаях не может быть сопоставлена в целях сравнения с аналогичной ценой ввиду отсутствия аналога. Например, какова справедливая и оправданная цена усилий государства по обеспечению доверия к судебной системе каждого последующего процента населения (целевой индикатор, используемый в программе «Развитие судебной системы России» на 2007 - 2011 годы)? Международная статистика по данному вопросу (если она существует), в силу особенностей российского национального судопроизводства не применима, экспертные оценки также не дают конкретного ответа на этот вопрос. Поэтому вместо определения цены конечного результат программы (*outcome*) напрямую, целесообразно определять цену единицы промежуточного результата (*output*), формирующую стоимость мероприятий, и, в конечном счете, стоимость достижения цели программы, т.е. конечного результата. Полученные показатели в целях оценки эффективности расходования бюджетных средств могут сопоставляться с аналогичными показателями коммерческого сектора экономики (национального и зарубежного), а также с показателями бюджетного сектора иностранных государств.

На примере программы «Развитие судебной системы России» на 2007 - 2011 годы, оценка эффективности расходования бюджетных средств может быть выполнена следующим образом. В рамках программного мероприятия «Информатизационное обеспечение деятельности арбитражных судов» на оснащение арбитражных судов техническими средствами информатизации в 2011 году выделяется 717,6 млн. руб. При этом, количество автоматизированных рабочих мест, включенных в единую информационную систему, в арбитражных судах увеличивается за данный период на 600 единиц. Предполагая, что все технические средства информатизации, относятся к автоматизированным рабочим местам, включенным в единую информатизационную систему, становится возможным оценить эффективность использования бюджетных средств по конкретному направлению программного мероприятия. Оценка осуществляется по формуле:

$$\mathcal{E}_o = \frac{\Phi_m}{Q_p} * 100\% \quad (7)$$

где: Φ_m - объем финансирования мероприятия или направления в рамках мероприятия;
 Q_p – количество единиц результата.

Полученное значение в размере 1,196 млн. рублей на одно автоматизированное рабочее место явно нуждается в дополнительных пояснениях со стороны государственного заказчика программы, а в отсутствие таковых может свидетельствовать о неэффективном использовании бюджетных средств.

Для того, чтобы оценка эффективности расходования бюджетных средств была действенным инструментом государственного контроля и стимулирования, в Методических рекомендациях по оценке эффективности и результативности бюджетных расходов в форме ФЦП считаем целесообразным установить следующие **требования к элементам программ**:

– *Измеримость результата.* Знаменатель формулы (7) должен представлять собою количество единиц полученного результата. Для этого государственный заказчик программы, в случае отсутствия общепринятой единицы измерения данного результата, самостоятельно описывает то материальное состояние, которое должно быть достигнуто по итогам реализации мероприятия.

– *Увязка показателей объемов финансирования с показателями конечного результата,* получаемого в итоге реализации мероприятия. Для этого целесообразно установить требование по представлению расходов на реализацию ФЦП в двух видах: в разрезе типов расходов (НИОКР, Капитальные вложения, Прочее) и в разрезе мероприятий, по которым может быть рассчитан конечный результат.

– *Обоснованность показателей ФЦП должна быть обеспечена достоверностью используемых при расчете данных.* Для этого целесообразно применять подход, сформулированный в «Методических указаниях по разработке и реализации государственных программ Российской Федерации» (утв. Приказ Минэкономразвития РФ от 22.12.2010 N 670).

– *Недопустимость необоснованного усложнения методик сбора и обработки информации.* Данная мера обеспечит исключение манипуляций значениями отчетных показателей эффективности и результативности.

С учетом вышеизложенного, считаем целесообразным осуществлять оценку эффективности и результативности расходов на реализацию программ по алгоритму, представленному на рисунке 3. Применение указанного алгоритма оценки предполагает реализацию комплекса мер административного, организационного и контрольного характера.

V. Предложена система мер, направленных на повышение эффективности бюджетных расходов на реализацию федеральных целевых программ.

Меры по совершенствованию организационных и правовых основ оценки эффективности и результативности целевых программ дополняют предлагаемые в работе методические нововведения, что обеспечивает системный подход к решению существующих в области программно-целевого планирования и финансирования бюджетных расходов проблем.

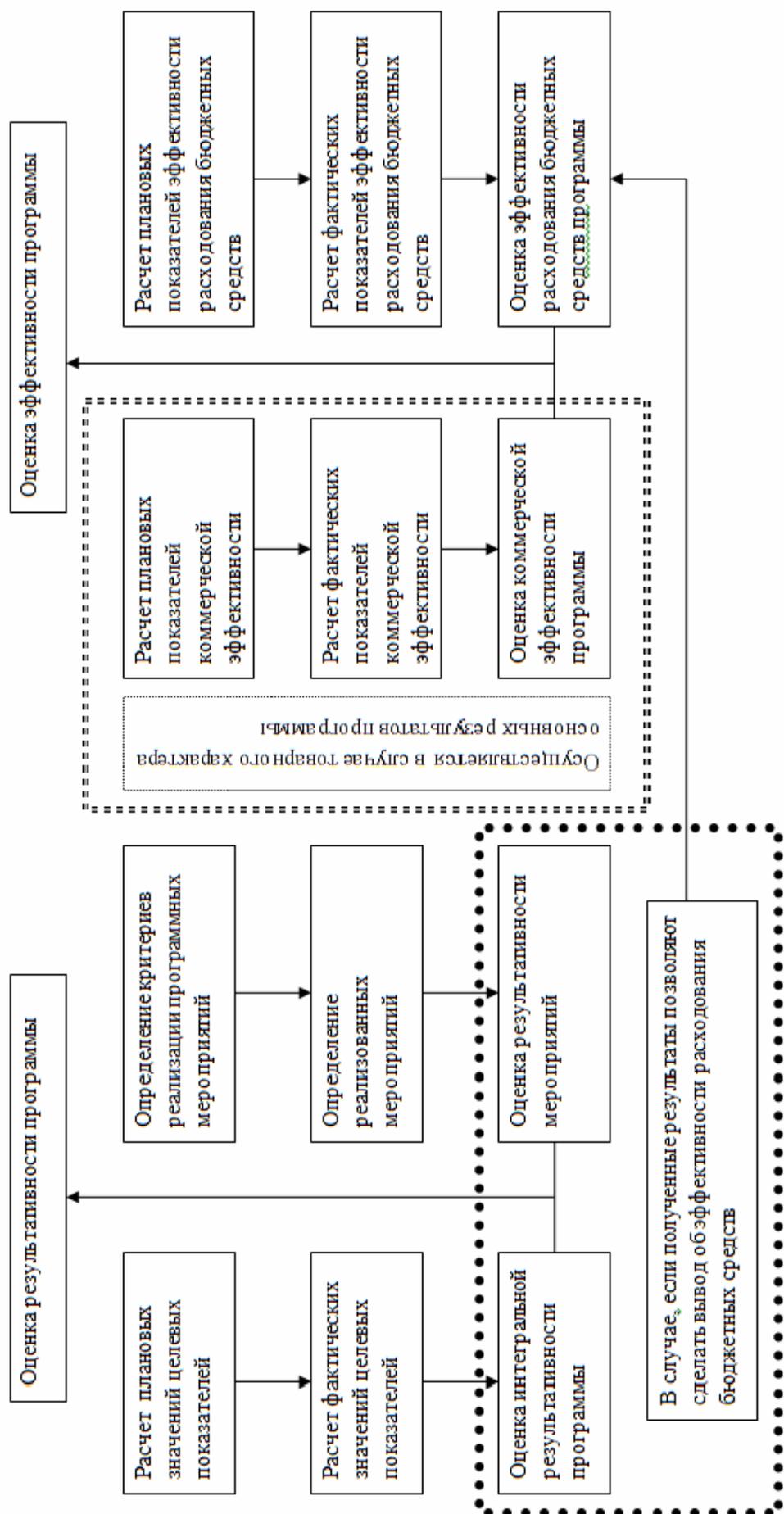


Рис. 3. Схема проведения оценки результативности и эффективности бюджетных расходов на реализацию ФЦП

Источник: составлено автором

Во-первых, рекомендовано для повышения соответствия содержания целевых программ предъявляемым нормативными актами требованиям, применять инструментарий присвоения рейтингов программам. При этом, за основу может быть принята система рейтинговой оценки программ (PART), применяемая в США с 2002 года.

Во-вторых, автор предлагает более широко применять аудит эффективности действий органов государственной власти по реализации целевых программ. Регулярный аудит эффективности федеральных целевых программ способен существенно повысить качество расходования бюджетных средств. Это подтверждается тем, что данный вид аудита широко применяется во многих странах с богатым опытом внедрения программно-целевого бюджетирования, в частности в США и Великобритании, и успел зарекомендовать себя в качестве надежного инструмента повышения эффективности государственных расходов.

В-третьих, наряду с аудитом эффективности более пристальное внимание следует уделить мониторингу реализации программ. Данная мера позволит своевременно выявлять и диагностировать возникающие в процессе реализации ФЦП проблемы. Кроме того, рекомендовано ввести ответственность государственных служащих за неэффективное использование бюджетных средств. Для этого необходимо гармонизировать понятийный аппарат инструментария оценки эффективности деятельности органов государственной власти и соответствующих норм, устанавливающих ответственность. Возникновение ответственности целесообразно связать с недостижением определенного процента целевых индикаторов и показателей и/или с превышением допустимого отношения ресурсы/результаты при реализации конкретных мероприятий.

В заключение можно сделать следующие выводы:

1. Формирование бюджета в форме целевых программ позволяет сориентировать систему государственных финансов на достижение определенных, измеряемых, социально-значимых результатов и создать стимулы для повышения эффективности бюджетных расходов.

2. Реализация принципов программно-целевого бюджетирования предполагает наличие инструментария предварительной и последующей оценки программных расходов бюджета. Однако существующие в российской практике методологические подходы к оценке эффективности бюджетных расходов не применимы к большинству ФЦП.

3. Составление рейтинга ФЦП на основе определения качества методик оценки эффективности бюджетных расходов позволяет объективно оценить предлагаемые к реализации программы, создает условия для конкуренции за бюджетные ресурсы и стимулирует распорядителей бюджетных средств к совершенствованию используемых методик.

4. Авторский подход к оценке эффективности бюджетных расходов на реализацию ФЦП предполагает использование алгоритма, учитывающего

специфику программы и базирующегося на совокупности показателей (общей результативности программы, результативности отдельных мероприятий, коммерческой эффективности программы и эффективности использования бюджетных средств).

5. Повышению эффективности бюджетных расходов за счет перехода к программно-целевому бюджетированию будут способствовать следующие меры: использование инструментария сквозной оценки формального соответствия целевых программ нормативным актам; совершенствование методики оценки и расширение области применения аудита эффективности бюджетных расходов; создание системы мониторинга бюджетных расходов; введение института ответственности за неэффективное использование бюджетных средств.

По теме диссертационного исследования автором опубликованы следующие работы:

Статьи в изданиях из перечня российских рецензируемых научных журналов, определенного ВАК Министерства образования и науки России:

1) Карандасов С.И. Перспективы применения программно-целевого принципа организации расходов федерального бюджета в Российской Федерации [Текст] / С.И. Карандасов // Вестник Московского государственного областного университета. – М., 2012. – № 1. С. 35-41 (0,6 п.л.);

2) Карандасов С.И. Программно-целевой метод планирования и финансирования как инструмент повышения эффективности государственных расходов [Текст] / Д.П. Карпова, С.И. Карандасов // Финансы и кредит. – М., 2012. – № 5 (485). – С. 74-79. (0,6 п.л., доля автора – 0,3 п.л.);

3) Карандасов С.И. Проблемы применения программно-целевого метода планирования и финансирования расходов бюджета в России [Текст] / С.И. Карандасов // Вестник Российского университета дружбы народов. – М., 2011. – № 2. – С. 82-89. (0,5 п.л.).

Статьи, опубликованные в других научных журналах и изданиях:

4) Карандасов С.И. Государственные программы – новый этап в реформировании общественных финансов России [Текст] / С.И. Карандасов // Страны с развивающимися рынками в условиях финансово-экономического кризиса: Материалы X Международной научно-практической конференции студентов, аспирантов и молодых ученых. – М.: РУДН, 2011. – С. 329-334. (0,5 п.л.);

5) Карандасов С.И. Анализ мирового опыта реформирования государственных финансов [Текст] / С.И. Карандасов // Страны с развивающимися рынками в условиях глобализации: Материалы IX Международной научно-практической конференции студентов, аспирантов и молодых ученых. – М.: РУДН, 2010. – С. 375-380. (0,5 п.л.).

Карандасов Станислав Ильич (Россия)
**«Повышение эффективности бюджетных расходов на реализацию
федеральных целевых программ»**

Диссертация посвящена вопросам эффективности бюджетных расходов на реализацию федеральных целевых программ (ФЦП). На основе изучения сложившейся практики оценки эффективности бюджетных расходов, а также анализа действующих методик оценки ФЦП, сделаны выводы о недостаточности существующей методической базы для оценки результативности и эффективности ФЦП, что в ряде случаев приводит к неэффективному использованию бюджетных средств. Составлен рейтинг ФЦП, отражающий соответствие методик оценки программ целям и задачам оценки результативности и эффективности бюджетных расходов.

Разработаны предложения по оптимизации методики оценки результативности и эффективности реализации ФЦП, определены алгоритм и основы математического аппарата оценки. Предложен комплекс мер, направленных на повышение эффективности расходов бюджета на реализацию ФЦП, в т.ч.: использование инструментария сквозной оценки формального соответствия целевых программ нормативным актам; расширение области применения аудита эффективности; совершенствование системы мониторинга, введение института ответственности за неэффективное использование бюджетных средств.

Полученные теоретические и практические результаты апробированы и могут быть использованы в деятельности органов государственной власти.

Karandasov Stanislav Ilyich (Russia)
**«Increasing efficiency of budget expenditures for realization of federal
target programs»**

The thesis is devoted to issues of efficiency of budget expenditures for realization of federal target programs (FTP). On the basis of studying experience of programs' efficiency assessment as well as analysis of applicable methods, the author comes to conclusion: actual methodological basis is not enough for assessment of effectiveness and efficiency of FTPs, that sometimes causes inefficient budget expenditures. FTPs were ranked in a special way showing how FTPs' assessment methods comply with general purposes and tasks of budget's effectiveness and efficiency assessment.

Proposals for optimization of FTPs' assessment methods were developed. An algorithm and bases of mathematical apparatus were defined. A complex of measures aimed for increasing of efficiency of budget expenditures for realization of FTP, was proposed, including implementation of through assessment of compliance of FTP with legal acts; extension the scope of performance audit; improvement of monitoring, setting responsibility for inefficient spending of budget resources.

The theoretical and practical results of the study were tested and could be used in government activities.