

УДК 336.148

# МЕТОДИКА ПРЕДВАРИТЕЛЬНОЙ ОЦЕНКИ ГОСУДАРСТВЕННЫХ ПРОГРАММ В ГОРОДЕ МОСКВЕ НА ОСНОВЕ РЕГИОНАЛЬНОГО ОПЫТА ПРОГРАММНО-ЦЕЛЕВОГО БЮДЖЕТНОГО ПЛАНИРОВАНИЯ

**А. В. БРАТАНОВА,**  
*аспирант кафедры общественных финансов,  
бухгалтерского учета и аудита,  
член Экспертного совета  
Контрольно-счетной палаты г. Москвы  
E-mail: alexa.bratanova@gmail.com  
Московский городской университет управления  
правительства Москвы*

---

*В статье рассматриваются вопросы повышения эффективности бюджетных расходов и совершенствования системы управления ими на региональном уровне. Представленная методика оценки проектов государственных программ призвана улучшить предварительный финансовый контроль данных программ, повысить качество управления бюджетными расходами. В основу методики положены результаты анализа регионального опыта нормативно-методического обеспечения программного планирования.*

**Ключевые слова:** *оценка программ, предварительный контроль, государственные программы, программно-целевое бюджетное планирование.*

---

Повышение эффективности бюджетных расходов и совершенствование системы управления ими имеют в настоящее время первостепенное значение в Российской Федерации. Реализация государственной политики и государственных функций программно-целевым методом является одним из механизмов повышения эффективности бюджетных расходов [1]. Одним из первых регионов страны, совершивших переход к программному бюджету, является город Москва. В 2012 г. его бюджет на 90 % принят по расходам в форме государственных программ, утвержденных на период 2012–2016 гг. [2].

Переход к программному бюджету Москвы обеспечен формированием и утверждением методических указаний по разработке и реализации государственных программ [3], однако до настоящего времени нормативно не определены методика и порядок осуществления предварительного финансового контроля государственных программ [4]. При этом опыт государственного управления в других регионах Российской Федерации показывает, что органами государственной власти многих субъектов приняты методики предварительной оценки государственных программ, применение которых осуществляется финансовыми и экономическими ведомствами в целях повышения качества и эффективности управления бюджетными расходами на различных этапах разработки, реализации и формирования результатов государственных программ.

Предпосылками формирования и внедрения единого порядка предварительной оценки государственных программ, определенных региональными нормативно-правовыми актами [5, 6], являются:

– создание условий и предпосылок для оптимизации управления средствами региональных бюджетов и результативной реализации программ;

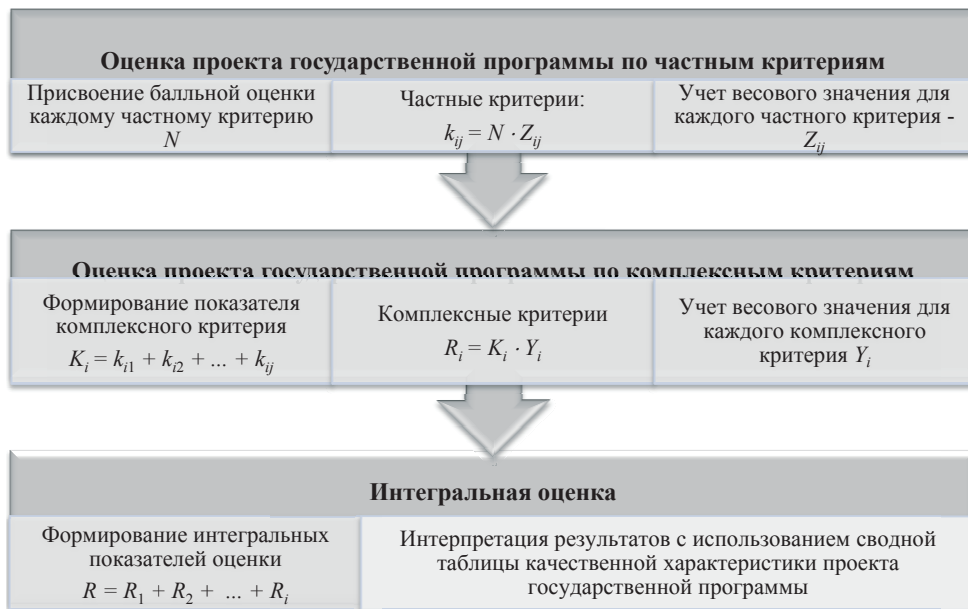
– перераспределение финансовых ресурсов в пользу наиболее эффективных направлений, сокращение неэффективных бюджетных расходов;

– внедрение устойчивой системы оценки эффективности реализации программ, позволяющей сделать оценку стандартной, неотъемлемой процедурой регионального государственного управления.

В данной статье представлена разработанная на основе анализа нормативно-методической базы предварительного финансового контроля государственных программ регионов России методика предварительной оценки проектов государственных программ г. Москвы, предлагаемая к применению в целях повышения качества подготовки государственных программ, совершенствования программно-целевого бюджетного планирования и, таким образом, системы управления бюджетными расходами региона.

В основу методики оценки проектов государственных программ г. Москвы положен подход, реализованный в системе частных и комплексных критериев региональных методик, примененных в республиках Башкортостан [5] и Карелия [6], а также в г. Калуге [7]. Алгоритм разработанной методики предварительной оценки проектов государственных программ для г. Москвы представлен на рисунке.

Производить оценку проектов государственных программ для г. Москвы было предложено по семи комплексным критериям, отражающим основные характеристики государственных программ. В их перечень входят формулировки целей, задач и целевых индикаторов, параметры финансового обеспечения программы, формы и элементы содержания, сформированный в государственной программе комплекс мероприятий, а также параметры системы управления и контроля за ходом и результатами реализации программы. Разработанный перечень комплексных критериев для предварительной оценки проектов государственных программ г. Москвы представлен в табл. 1.



Алгоритм предварительной оценки проектов государственных программ для г. Москвы

Таблица 1

**Комплексные критерии предварительной оценки проектов государственных программ города Москвы**

Наименование комплексного критерия $K_i$	Содержание критерия
$K_1$ – формулировка цели программы	Соответствие цели установленным приоритетам развития Российской Федерации и города Москвы, целесообразность достижения цели программно-целевым путем
$K_2$ – формулировка задач программы	Соответствие задач программы ее целям, формирование задач в измеримой форме
$K_3$ – формулировка целевых индикаторов и ожидаемых результатов	Соответствие целевых индикаторов и ожидаемых результатов целям программы, измеримость ожидаемых результатов, установка первоначального значения целевых индикаторов
$K_4$ – финансовое обеспечение программы	Определенность и обоснованность потребности в финансовом обеспечении программы
$K_5$ – управление и контроль реализации программы	Организация исполнения программы и контроль за ходом ее реализации
$K_6$ – форма и содержание программы	Соответствие формы и содержания программы требованиям, предъявляемым законодательством
$K_7$ – формирование мероприятий программы	Соответствие перечня мероприятий целям и задачам программы, уникальность мероприятий программы, системность программных мероприятий

Таблица 2

**Весовые коэффициенты для комплексных критериев предварительной оценки проектов государственных программ**

Комплексный критерий оценки $K_i$	Весовой коэффициент для комплексного критерия $Y_i$
$K_1$	0,2
$K_2$	0,1
$K_3$	0,2
$K_4$	0,1
$K_5$	0,1
$K_6$	0,1
$K_7$	0,2

Значение каждого комплексного критерия  $K_i$  формируется как сумма значений частных критериев  $k_{ij}$  по формуле:

$$K_i = k_{i1} + k_{i2} + \dots + k_{ij}$$

Частные критерии  $k_{ij}$  в свою очередь образуются как произведение показателя балльной оценки по каждому из частных критериев  $N$  на показатель весового коэффициента частного критерия  $Z_{ij}$  по формуле:

$$k_{ij} = N \cdot Z_{ij}$$

Предложенный перечень комплексных критериев основан на интеграции критериев, используемых в анализированных региональных методиках оценки государственных программ [5, 6, 7]. Данный подход позволил сохранить сформированную в действующих региональных системах предварительного финансового контроля комплексность в оценке государственных программ, охват всех их существенных элементов. Одновременно предложенный перечень комплексных критериев предварительной оценки государственных программ г. Москвы, в отличие от рассмотренных региональных методик, включает и дополнительные параметры, отражающие особенности действующей системы программно-целевого планирования в г. Москве [4]. Так, ввиду того, что проанализированными региональными методиками не предусмотрены критерии, позволяющие оценить степень разработки и качество подготовки мероприятий проекта государственной программы, данное обстоятельство учтено при формировании комплексных критериев для методики предварительной оценки проектов государственных программ г. Москвы и отражено в комплексном критерии  $K_7$  – формирование мероприятий программы. Указанный критерий призван обеспечить оценку государственной программы по таким параметрам, как соответствие перечня мероприятий ее целям и задачам, системность программных мероприятий, чтобы исключить ситуации дублирования мероприятий в различных государственных программах, совпадение мероприятий программ с элементами текущей деятельности и функций органов государственного управления. При этом частные критерии, сформированные для комплексного критерия  $K_7$ , характеризующие качество разработки мероприятий государственной программы, позволяют оценить степень соответствия мероприятий проекта государственной программы требованиям, предъявляемым к нему действующим законодательством, соотнести с мероприятиями

других государственных программ и функциями органов государственного управления г. Москвы.

Вернемся к характеристике элементов методики предварительной оценки проектов государственных программ г. Москвы. Для каждого из комплексных критериев  $K_i$  предварительной оценки проектов государственных программ г. Москвы разработаны и предложены весовые коэффициенты оценки  $Y_i$ , представленные в табл. 2.

Весовые коэффициенты для комплексных критериев сформированы следующим образом: в ходе проведенного анализа нормативно-методических документов регионов России, регламентирующих осуществление оценки государственных программ, выбраны сопоставимые значения весовых коэффициентов по комплексным критериям. На основании результатов анализа практики разработки и реализации государственных программ г. Москвы [4] для критериев, характеризующих ключевые элементы государственных программ (цели, ожидаемые результаты, мероприятия), значения весовых коэффициентов увеличены. Таким образом, комплексным критериям  $K_1$  (формулировка цели программы),  $K_3$  (формулировка целевых индикаторов и ожидаемых результатов программы),  $K_7$  (формирование мероприятий программы) предложено присвоить более высокие значения весовых коэффициентов в отличие от остальных четырех комплексных критериев.

Для каждого комплексного критерия оценки проектов государственных программ г. Москвы предложено от трех до шести частных критериев оценки  $k_{ij}$ . Примеры сформированных частных критериев оценки представлены в табл. 3.

Для частных критериев сформированы весовые коэффициенты  $Z_{ij}$ . Сумма весовых коэффициентов частных критериев для каждого комплексного кри-

Таблица 3

**Примеры частных критериев для предварительной оценки проектов государственных программ г. Москвы**

Наименование комплексного критерия $K_i$	Частный критерий	Содержание критерия
Формулировка цели программы $K_1$	$k_{11}$	Цель программы соответствует целям и приоритетам социально-экономического развития, установленным нормативно-правовыми актами Российской Федерации, г. Москвы
	$k_{15}$	Проблема не может быть решена с использованием рыночных механизмов
Формулировка задач программы $K_2$	$k_{21}$	Задачи программы соответствуют задачам, определенным нормативно-правовыми документами Российской Федерации, г. Москвы
	$k_{26}$	Отсутствует дублирование задач программы с задачами других государственных программ, с функциями органов исполнительной власти
Формулировка целевых индикаторов и ожидаемых результатов программы $K_3$	$k_{31}$	Программой сформированы как конечные, так и промежуточные (поэтапные) целевые индикаторы и ожидаемые результаты
	$k_{35}$	Ожидаемые результаты реализации программы включают показатели социального эффекта и влияния на состояние окружающей среды
Финансовое обеспечение программы $K_4$	$k_{41}$	Программой определены источники и объемы финансирования, в том числе по статьям бюджетной классификации
	$k_{43}$	Программой предусмотрено финансирование мероприятий из внебюджетных источников
Управление и контроль реализации программы $K_5$	$k_{51}$	Программой предусмотрена схема управления ее реализацией, определен порядок и сроки предоставления документов и отчетности в рамках межведомственного взаимодействия
	$k_{55}$	Программой определены форма, методы и ответственность за осуществление контроля за реализацией программы
Форма и содержание программы $K_6$	$k_{61}$	Форма и структура программы сформированы в соответствии с положениями действующих нормативных правовых актов города Москвы
	$k_{65}$	Программа имеет технико-экономическое обоснование, заключения по результатам обязательных экспертиз
Формирование перечня мероприятий программы $K_7$	$k_{71}$	Мероприятия программы соответствуют целям и задачам программы
	$k_{74}$	Доля потенциально заинтересованных групп граждан и организаций, охваченных программными мероприятиями (градация: менее 20%, 20–50, 50–80, более 80%)

терия равняется единице, что позволяет компенсировать различие в количестве частных критериев, формирующих каждый из комплексных критериев. Аналогично подходу, использованному для формирования предложений по весовым коэффициентам комплексных критериев, весовые коэффициенты для частных критериев в рамках каждого из комплексных распределены с учетом результатов анализа региональных методик оценки государственных программ, а также практики реализации государственных программ в городе Москве. При этом оценку частных критериев предложено производить по десятибалльной шкале ( $N = 1, 2, \dots, 10$ ).

Результирующим показателем предварительной оценки проекта государственной программы для г. Москвы в соответствии с предложенной методикой является интегральная оценка, которая форми-

руется как сумма произведений комплексных критериев на соответствующие весовые коэффициенты по формуле:

$$R = \sum_{i=1}^7 K_i \cdot Y_i,$$

где  $R$  – интегральный (результирующий) показатель.

В целях интерпретации итоговых интегральных оценок и получения характеристики оценки проекта государственной программы разработана качественная шкала, применение которой целесообразно рекомендовать в городе Москве (табл. 4). Так, если значение интегрального показателя по итогам предварительной оценки проекта государственной программы превышает величину 6,5, проект рекомендуется к дальнейшему развитию и, если это целесообразно, утверждению и реализации. Если

Таблица 4

**Интерпретация значений интегрального показателя и формирование качественной оценки проекта государственной программы**

Значение интегрального показателя $R$	Качественная характеристика проекта государственной программы по результатам предварительной оценки
Более 8,0	Проект эффективен. Целесообразно дальнейшее рассмотрение проекта государственной программы
От 6,5 до 8,0 включительно	Проект умеренно эффективен. Целесообразно дальнейшее рассмотрение проекта государственной программы с учетом необходимых доработок
От 5,0 до 6,5 включительно	Проект адекватен. Целесообразно дальнейшее рассмотрение проекта государственной программы после доработки и внесения изменений
Менее 5,0	Проект неэффективен. Не целесообразно дальнейшее рассмотрение проекта государственной программы, рекомендуется комплексная переработка проекта

полученное значение интегрального показателя ниже 6,5, то проект программы рекомендуется к доработке (для значений показателя от 5,0 до 6,5) или комплексной переработке (для значений показателя менее 5,0). Предложенная шкала сформирована на основе анализа и синтеза действующих региональных методик предварительной оценки государственных программ.

Таким образом, предложенная методика предварительной оценки проектов государственных программ для г. Москвы позволяет сформировать комплексный показатель качества проекта государственной программы на начальном этапе предварительного финансового контроля. Необходимо выделить и другие значимые сферы возможного применения предварительной оценки проектов государственных программ с использованием предложенной методики.

Во-первых, интегральный показатель оценки государственной программы, получаемый в результате применения представленной методики предварительной оценки, может быть использован для сравнения проектов государственных программ в целях принятия решения о целесообразности и приоритете распределения средств бюджета города Москвы на их реализацию.

Во-вторых, значения частных критериев, полученные в ходе предварительной оценки, могут

служить основой для формирования предложений по доработке проекта государственной программы. В частности, низкие баллы, полученные проектом в ходе предварительной оценки, могут локализовать конкретные недостатки программного документа, что, в случае их исправления и доработки проекта программы, положительно повлияет на качество подготовки и реализации государственной программы.

Итак, обладая потенциалом совершенствования системы управления бюджетными расходами города Москвы, применение предложенной методики представляет интерес как для органов исполнительной власти, так и для органов независимого государственного финансового контроля. Целесообразно выделить ряд преимуществ и недостатков, связанных с возможным применением рассматриваемой методики как элемента предварительного финансового контроля государственных программ. В частности, можно выделить следующие преимущества ее применения:

- методика позволяет осуществлять ранжирование программ относительно качества их подготовки на основании количественных показателей;
- методика может быть использована в целях внешнего государственного финансового контроля;
- ввиду того, что методика опирается в большей степени на экспертную оценку, ее использование не требует наличия узкоспециальной, отраслевой статистической информации, доступной, зачастую, только разработчику программы;
- в данной методике интегральный показатель и возможность управлять весовыми коэффициентами значимости (участия) направлены на формирование объективной оценки государственной программы;
- одновременно с оценкой проекта программы, необходимой для принятия решения о целесообразности его доработки, методика позволяет выявить основные недостатки программы и, соответственно, направления ее доработки.

К возможным недостаткам предложенной методики можно отнести то, что она носит универсальный характер, исключающий возможность индивидуального подхода к оценке отдельных государственных программ. Определение значимости каждой конкретной программы и решаемых ею задач, к сожалению, остается за рамками возможности

оценки с использованием разработанной методики. Кроме того, сформированные оценки в значительной степени субъективны и находятся под влиянием мнения и опыта лица, производящего оценку.

Таким образом, предложенная методика не позволяет проводить углубленный финансово-экономический анализ содержания государственных программ, обеспечивающий такую составляющую предварительного финансового контроля, как прогнозирование потенциальных последствий реализации государственных программ, для чего целесообразно обратить внимание на анализ и возможности применения зарубежного опыта в программно-целевом бюджетном планировании.

Принимая во внимание, что предложенная методика предварительной оценки проектов государственных программ несет в себе риск формирования субъективных результатов, необходимо в целях снижения указанного риска обеспечить привлечение нескольких экспертов при предварительной оценке проектов государственных программ. Кроме того, методика должна использоваться органами государственной власти, не участвующими непосредственно в разработке проекта государственной программы. Такие органы государственной власти в структуре правительства Москвы могут быть представлены департаментами финансов и экономической политики и развития города Москвы.

В целом предложенная методика оценки представляет собой элемент системы предварительного финансового контроля государственных региональных программ, позволяющий принимать во внимание количественные и качественные показатели проектов этих программ, а также экспертные оценки. В результате применения предложенной методики предполагается, что будут исключены, во-первых, случаи утверждения и реализации государственных программ, не соответствующих в полной мере требованиям действующего законодательства и утвержденным приоритетам социально-экономического развития Российской Федерации. Во-вторых, будут также исключены случаи утверждения программ с целями и задачами, сформулированными в неизмеряемой форме, и другие базовые

проблемы, распространенные в настоящее время среди государственных программ.

Таким образом, представленная методика призвана обеспечить совершенствование предварительного финансового контроля государственных программ, повышение качества их подготовки и, как следствие, эффективность их реализации, совершенствование системы программно-целевого бюджетного планирования в городе Москве.

#### Список литературы

1. Братанова А. В. Анализ ключевых элементов реализации программно-целевого бюджетного планирования в регионах России (на примере города Москвы): материалы Международного молодежного научного форума «Ломоносов-2011» / под ред. А. И. Андреева, А. В. Андриянова, Е. А. Антипова, М. В. Чистякова. М., 2011.
2. Братанова А. В. Развитие методологии предварительного финансового контроля государственных программ регионов России // Финансовая аналитика: проблемы и решения. 2012. № 42 (132). С. 23–29.
3. Об утверждении порядка разработки, реализации и оценки эффективности государственных программ города Москвы: постановление правительства г. Москвы от 04.03.2011 № 56-ПП.
4. О бюджете города Москвы на 2012 год и плановый период 2013 и 2014 годов: закон города Москвы от 07.12.2011 № 62.
5. О порядке проведения оценки эффективности реализации долгосрочных целевых программ Республики Башкортостан: постановление Правительства Республики Башкортостан от 23.11.2009 № 433.
6. Об утверждении порядка проведения экспертной оценки проектов ведомственных целевых программ: приказ Министерства финансов Республики Карелия от 24.06.2009 № 208.
7. Об утверждении положения о порядке разработки, утверждения и реализации муниципальных целевых программ муниципального образования «Город Калуга»: постановление городского округа «Город Калуга» от 08.04.2008 № 58-п.