

Экономический журнал ВШЭ. 2018. Т. 22. № 1. С. 110–134.

*HSE Economic Journal*, 2018, vol. 22, no 1, pp. 110–134.

## **Совершенствование подходов к оценке государственных программ Российской Федерации**

**Борщевский Г.А.**

Рассмотрена практика реализации и оценки государственных программ Российской Федерации с 2011 по 2017 гг. Представлены результаты эмпирического анализа и дескриптивные характеристики программ, характеризующие качество их реализации. Выявлена взаимосвязь между динамикой социально-экономического развития и степенью достижения целевых показателей программ. Выяснено существование связи между уровнем реализации федеральными органами исполнительной власти (ФОИВ) государственных программ и эффективностью реализации ими иных видов деятельности. Системная проблема состоит в том, что целевые показатели программ разрабатываются исполнителями исходя из легкости их достижения. Вследствие этого показатели зачастую имеют процессный, а не результативный характер. Предложено использовать показатель эффективности реализации программ в качестве индикатора эффективности деятельности ФОИВ и их руководителей, в том числе при принятии Президентом и Правительством РФ организационно-кадровых решений. Также рекомендовано дополнить существующую методику проведением оценки регулирующего воздействия на этапе разработки государственных программ и оценки фактического воздействия после их завершения; разработать методику оценки «чувствительности» сфер регулирования к применению программных механизмов на основании согласованности динамики реализации целевых индикаторов программ и показателей развития соответствующих сфер; ввести предельное количество целевых индикаторов программ и контрольных мероприятий и запретить их изменение в период реализации программы; предусмотреть возможность изменения финансового обеспечения программ с учетом достигнутых значений целевых показателей. Эти меры позволят ориентировать ответственных исполнителей программ на достижение конечных общественно значимых результатов и оценивать их деятельность комплексно, регулярно и по сопоставимой методологии.

**Борщевский Георгий Александрович** – к.и.н., доцент Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте РФ. E-mail: ga.borshchevskiy@migsu.ranepa.ru.

Статья поступила: 26.01.2018/Статья принята: 28.02.2018.

**Ключевые слова:** государственная программа; программно-целевое планирование; управление по результатам; эффективность.

**DOI:** 10.17323/1813-8691-2018-22-1-110-134

## 1. Введение

Экономический империализм второй половины XX в. способствовал проникновению категорий экономической науки и количественных методов во все сферы жизни, в том числе в государственное управление. Впервые стала оцениваться не только деятельность государства по достижению политических целей, но также экономичность управления и уровень удовлетворенности населения качеством публичных услуг.

Это наполнило программно-целевое планирование новым содержанием. Государственная программа рассматривается сегодня как способ достижения приоритетов в одной или нескольких отраслях путем реализации взаимосвязанных мероприятий, обеспеченных ресурсами, согласованных по срокам и исполнителям<sup>1</sup>. Она позволяет увязать показатели результативности (достижение общественно значимых результатов) и эффективности (рациональное использование ограниченных бюджетных ресурсов).

В России правовые основы для разработки и оценки государственных программ заложены в 2010 г. в рамках повышения эффективности бюджетных расходов<sup>2</sup>. Президент РФ назвал государственные программы «ключевым механизмом, с помощью которого увязываются стратегическое и бюджетное планирование»<sup>3</sup>. Формирование и исполнение бюджетов всех уровней должно осуществляться на основе программ; стоит задача формирования бюджетных расходов по программному принципу<sup>4</sup>.

На этом фоне сохраняется неопределенность относительно способов оценки конечного эффекта от реализации программ и их увязки с другими документами планирования [Некипелов и др., 2014; Аганбегян, 2017]. Эффективность применения программ в Российской Федерации неоднозначна [Чугуевская, 2016]. В этой связи представляется актуальным исследование динамики реализации государственных программ России. В настоящей статье представлены результаты эмпирического анализа федеральных государственных программ, их дескриптивные характеристики, характеризующие общую ситуацию с госпрограммами и качеством их реализации. На этой основе предложен ряд рекомендаций по совершенствованию подходов к оценке программ.

<sup>1</sup> Федеральный закон от 28.06.2014 г. № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации» определяет государственную программу как документ, содержащий комплекс планируемых мероприятий, взаимоувязанных по задачам, срокам осуществления, исполнителям и ресурсам, и инструментов государственной политики, обеспечивающих в рамках реализации ключевых государственных функций достижение приоритетов и целей государственной политики в сфере социально-экономического развития и обеспечения национальной безопасности России.

<sup>2</sup> Распоряжение Правительства РФ от 30.06.2010 г. № 1101-р «Об утверждении Программы Правительства РФ по повышению эффективности бюджетных расходов».

<sup>3</sup> Цит. по: Бюджетное послание Президента РФ Федеральному собранию от 13.06.2013 г. «О бюджетной политике в 2014–2016 годах». См. сайт Президента РФ <http://www.kremlin.ru> (07.03.2018 г.).

<sup>4</sup> См. ст. 179 Бюджетного кодекса РФ.

## 2. Обзор публикаций

Вопросы применения программно-целевого планирования и оценки программ сохраняют дискуссионность. Неоднозначна сама природа государственного планирования.

В первый постсоветский период в России преобладала тенденция к отрицанию планового начала в экономике, характерная для либертарианства. Сегодня большинство исследователей противопоставляют план не «рынку» как таковому, а хаосу [Гринберг и др., 2016; Тамбовцев, 2017]. Применяется классификация видов планирования: директивное, задающее требования к процессу достижения цели, и индикативное, акцентирующее внимание на конечном результате [Клименко и др., 2015; Тихомиров, Френкель, 2017].

В западных странах планирование входит в исследовательское направление программ и политик (Programs and Policies Evaluation), связанное с концепцией управления по результатам (Performance Management) [Cairney, 2016; James, Van Ryzin, 2017]. Дискуссия ведется вокруг приемлемых инструментов для оценки программ. Так, А. Кролл и Д. Монихан предлагают сочетать статистику с опросными данными [Kroll, Moynihan, 2017].

Понимание эффективности планирования менялось со временем. Как указывает Х. Вольман [2010], в 1940–1960-е годы эффективность программ означала избегание отклонений от плана реализации; в 1970–1980-е годы возобладал подход к эффективности как синониму экономичности, в 1990–2000-е годы усилилось внимание к открытости и подотчетности.

Классификация методов и этапов оценки государственных программ является объемной проблемой [Heinrich, 2012; Rissi, Sager, 2013; Newman, 2017]. Многообразие подходов можно свести к нескольким ключевым, в зависимости от времени проведения и цели оценки. На этапе разработки программ обычно осуществляется предварительная (прогнозная, формирующая) оценка, или оценка регулирующего воздействия, на предмет соответствия приоритетам государства и интересам вовлеченных групп. В период реализации программы проводится ее сопровождающая (процессная, текущая) оценка, или мониторинг, в целях корректировки с учетом достигнутых результатов и изменения условий. После завершения проводится итоговая (ретроспективная, суммирующая) оценка, или оценка фактического воздействия. Ее цель – оценка конечных результатов программы и принятие решения о ее продлении или прекращении [Schlaufer et al., 2018].

В России оценка программ предусмотрена в период их реализации и проводится Минэкономразвития на основе данных от ответственных исполнителей. Оценивание на этапе разработки и после завершения программ не урегулировано, что эксперты отмечают как недостаток [Бреусова, 2015; Аляутдинов, Галкин, 2017].

Предпосылкой для оценивания программ является формирование целевых индикаторов (показателей). Универсальная классификация их видов отсутствует. Выделяют показатели *входящих ресурсов* (*inputs*), характеризующие затраты; *процессов* (*processes*), т.е. порядок выполнения действий; *непосредственных результатов* (*outputs*), отражающие объем проделанной работы, и *показатели конечных результатов* (*outcomes*), описывающие изменения состояния целевой группы, территории, отрасли [Клиш и др., 2015]. Также выделяют показатели эффективности, качества, результативности, экономичности, подотчетности. Но на практике оценка программ обычно производится по немногим показателям, собираемым государственными органами [Walker et al., 2018]. В России при оценке программ применяются показатели процессов, непосредственных результатов и входящих ресурсов, а оценка конечных результатов не является обязательным элементом.

Исследователи указывают, что проекты программ разрабатываются органами исполнительной власти исходя из бюрократической логики и без ориентации на интересы и потребности целевых групп [Аверьянова, 2015; Глазьев, 2016]. Исследовательское внимание привлекают также результаты программ [May, 2017; Полтерович и др., 2017], в том числе на региональном уровне [Перфильев и др., 2013]. Эмпирические исследования практики реализации федеральных программ немногочисленны [Шаш, 2015; Южаков и др., 2015]. Программы оцениваются, как правило, на ограниченном эмпирическом материале, что связано с трудностями при сборе данных и приведением их в сопоставимый вид.

В зарубежных странах опыт программного планирования изучен несколько лучше. Так, Китай показывает пример сочетания директивного и индикативного планирования [Heilmann, Melton, 2013]. В США принято законодательство (Government Performance and Results Act), разработана методика (Program Rating Assessment Tool) и создано специализированное ведомство по оценке эффективности управления (Office of Management and Budget). Администрации Дж. Буша-мл., Б. Обамы и Д. Трампа уделяют внимание использованию результатов оценки программ для оценки эффективности органов власти и служащих [Managing, 2013; Moynihan, 2016]. Предусмотрено «создание управленческой культуры, в которой оценка программ, использование статистики, анализ данных и оценка результативности деятельности станут необходимыми и взаимодополняющими инструментами» [Memorandum, 2017].

На фоне бурного развития программного планирования в мире удивляет отсутствие работ, посвященных «чувствительности» секторов экономики к данным инструментам. Ранее нам удалось определить, что развитие отдельных сфер (например, государственной службы) происходит более успешно в годы реализации программ [Борщевский, 2018], но в будущем необходимо дополнительно обосновать и расширить эти выводы. Также представляется недостаточно изученной эффективность программ по сравнению с иными инструментами планирования. Кроме того, нам не известно исследований, в которых госпрограммы рассматривались бы в качестве индикатора эффективности деятельности органов власти. Данные аспекты, по нашему мнению, имеют фундаментальное значение, так как позволяют более точно и результативно применять программные инструменты управления. Настоящее исследование призвано отчасти восполнить указанные пробелы.

### 3. Методология и данные

В данной статье рассмотрена практика реализации и оценки государственных программ Российской Федерации. Обследованы федеральные государственные программы в период с 2011 по 2017 гг. по материалам Минэкономразвития России и портала госпрограмм РФ. Анализируемыми факторами являлись динамика целевых индикаторов программ, показателей социально-экономического развития, показателей, характеризующих деятельность ответственных исполнителей программ. Социально-экономические показатели почерпнуты из официальной статистики<sup>5</sup>.

<sup>5</sup> См.: Россия в цифрах: стат. сб. Табл. 13.3 «Структура валовой добавленной стоимости ВВП по видам экономической деятельности, в процентах к итогу». М.: Росстат, 2017; Регионы России: стат. сб. Табл. 10.01 «Валовая добавленная стоимость валового регионального продукта по субъектам Российской Федерации, в процентах к итогу». М.: Росстат, 2016.

На конец 2017 г. реализовалось 40 государственных программ РФ из 43 запланированных правительством<sup>6</sup>. Они объединены по пяти отраслевым направлениям:

1. Новое качество жизни – 13 программ;
2. Инновационное развитие и модернизация экономики – 18 программ;
3. Обеспечение национальной безопасности – 2 программы;
4. Сбалансированное региональное развитие – 6 программ;
5. Эффективное государство – 4 программы.

Структурно госпрограмма состоит из паспорта и подпрограмм или федеральных целевых (ведомственных) программ. Разработку программ осуществляет ответственный исполнитель, утверждает Правительство РФ. Порядок оценки программ установлен нормативно<sup>7</sup>. Оценка проводится исполнителями ежеквартально; Минэкономразвития России ежегодно с 2013 г. по отчетным данным исполнителей готовит Сводный доклад, содержащий информацию по всем программам, кроме имеющих закрытый характер. Эффективность госпрограмм определяется в докладе по следующим критериям:

- 1) степень достижения целевых показателей;
- 2) степень реализации контрольных событий;
- 3) уровень кассового исполнения расходов бюджета на реализацию программы;
- 4) эффективность деятельности ответственного исполнителя (с 2015 г.).

Системная проблема состоит в том, что целевые показатели разрабатываются исполнителями исходя из легкости их достижения. Вследствие этого показатели имеют не результативный, а процессный характер. Проблемы субъективизма и формальности показателей усугубляются тем, что, как показало исследование, требования к показателям программ менялись за период их реализации 11 раз (!). Несмотря на сомнения в адекватности данного перечня показателей для целей оценки программ, мы используем его в исследовании как единственный официальный эмпирический инструментарий. Значения показателей по всем программам за годы их реализации собраны нами в Приложении.

Для достижения цели исследования, состоящей в выработке рекомендаций по совершенствованию подходов к оценке госпрограмм РФ, предложены две гипотезы.

*H1. Динамика целевых индикаторов государственных программ соответствует динамике социально-экономического развития соответствующих отраслей и регионов.*

Обоснованием данной гипотезы является, во-первых, норма Федерального закона от 28.06.2014 г. № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в РФ» о том, что разработка и реализация государственных программ направлены на «достижение приоритетов и целей государственной политики». Во-вторых, Минэкономразвития России указывает, что «целью государственных программ является не охват расходов на выполнение какой-либо функции, а необходимость решения крупных социально-экономических задач»<sup>8</sup>. Таким

<sup>6</sup> Распоряжение Правительства РФ от 11.11.2010 г. № 1950-р «Об утверждении перечня государственных программ Российской Федерации».

<sup>7</sup> Постановления Правительства РФ: от 19.04.2005 г. № 239 «Об утверждении Положения о разработке, утверждении и реализации ведомственных целевых программ»; от 02.08.2010 г. № 588 «Об утверждении порядка разработки, реализации и оценки эффективности государственных программ Российской Федерации»; от 12.10.2017 г. № 1242 «О разработке, реализации и об оценке эффективности отдельных государственных программ РФ».

<sup>8</sup> Сводный доклад о ходе реализации и оценке эффективности государственных программ Российской Федерации за 2013 год. М.: Минэкономразвития России, 2014. С. 4.

образом, эффективность программ следует оценивать по изменениям, происходящим в период и после их реализации в данной сфере, фиксируемым макроэкономической статистикой.

Мы исходим из того, что в каждой отрасли существует только одна федеральная программа и она оказывает существенное влияние на процессы в данной отрасли. Фактор интерполяции (наложения) влияния госпрограмм в смежных отраслях ограничен тем, что бюджетное законодательство запрещает перекрестное финансирование мероприятий программ. Хотя программы не являются единственным инструментом влияния государства на экономику, но именно они рассматриваются как центральный инструмент управления по результатам и реализации структурных реформ [Кузьминов, 2013; Афанасьев, Шаш, 2014].

Для проверки гипотезы мы аналитически соотнесли виды экономической деятельности с государственными программами. Используемые показатели валовой добавленной стоимости в ВВП отражают вклад соответствующей отрасли или региона в развитие экономики страны и изменение этого вклада в годы реализации программы. Одновременно проанализирована динамика показателей реализации программ. Соответствие между данными показателями будет свидетельствовать о том, что государственные программы содействуют социально-экономическому развитию.

В качестве вспомогательной гипотезы (Н1.1) сделано предположение, что *целевые индикаторы программ соответствуют показателями статистического наблюдения*.

На первый взгляд, данная гипотеза не представляется особо содержательной, так как при существенной новизне госпрограмм, ориентации на новые сектора, на значительные институциональные изменения неизбежны «провалы» традиционной статистики. Кроме того, формирование статистики происходит с опозданием по сравнению с периодами оценки программ, что ограничивает возможность ее использования [Добролюбова, 2016].

Наряду с этим, переход к использованию «больших данных» в государственном управлении предполагает принятие решений на основании машинной обработки массивов разнообразных статистических показателей [Tromp et al., 2017]. Полная или частичная несопоставимость целевых индикаторов программ с показателями статистики не позволит использовать «большие данные» для оценки итогов планирования. Сегодня ответственные исполнители существенно влияют на состав целевых показателей программ, и новые показатели принимаются в расчете на их относительно простое выполнение [Косарев, 2005]. Широкое использование показателей статистики позволит снизить субъективизм и преодолеть формально-бюрократический подход к оценке программ. Следует не придумывать новые показатели, а использовать имеющиеся; не создавать систему мониторинга программ «с нуля», а увязать ее со сроками статистической отчетности.

Для проверки гипотезы мы сопоставили состав целевых показателей госпрограмм с показателями Федерального плана статистических работ<sup>9</sup>. Соответствующими считались показатели при совпадении их наименований и методик подсчета (единиц измерения).

Н2. *Успешная реализация программ требует от ответственных исполнителей высокого уровня общей эффективности.*

---

<sup>9</sup> Распоряжение Правительства РФ от 06.05.2008 г. № 671-р.

Применение программных инструментов требует слаженных действий по всем направлениям работы ответственного ведомства, т.е. высокого уровня общей эффективности. Однако результаты реализации программ сегодня не взаимосвязаны с оценкой деятельности государственных органов и их руководителей. Программы по-прежнему воспринимаются как способ распределения финансовых ресурсов. Прочие направления деятельности – оказание публичных услуг, контакты с целевыми аудиториями, контроль и надзор и пр. – рассматриваются изолированно от реализации программ.

Ограничение для данной гипотезы связано с тем, что в России оценка ФОИВ еще не стала повседневной практикой, поэтому рейтинги не охватывают всех видов деятельности, формируются нерегулярно и не всегда сопоставимы по методологии. Для проверки гипотезы рассмотрены существующие рейтинги ФОИВ по критериям:

- а) создания условий для ведения бизнеса<sup>10</sup>;
- б) информационной открытости<sup>11</sup>;
- в) реализации государственных программ<sup>12</sup>;
- г) оказания государственных услуг в электронном виде<sup>13</sup>;
- д) предоставления сведений в государственную автоматизированную систему «Управление»<sup>14</sup>.

Это позволяет составить представление об уровне эффективности ФОИВ по различным направлениям деятельности, включая реализацию государственных программ. Проверка обеих гипотез даст приращение знаний о практике реализации и оценке госпрограмм и позволит выработать предложения по совершенствованию этой работы.

## 4. Результаты и обсуждение

### 4.1. Проверка гипотез

В ходе проверки первой из предложенных нами гипотез выяснено, что в годы реализации программ наблюдался некоторый рост национальной экономики. Доля валовой добавленной стоимости в ВВП в среднем по всем отраслям возросла с 6,69 до 6,95%.

Наибольший рост данного показателя отмечен по виду экономической деятельности «Оптовая и розничная торговля», которому соответствует государственная программа

---

<sup>10</sup> Оценка эффективности деятельности руководителей федеральных органов исполнительной власти и глав субъектов Российской Федерации по созданию благоприятных условий ведения предпринимательской деятельности. М.: Минэкономразвития России, 2015.

<sup>11</sup> Мониторинг оценки реализации федеральными органами исполнительной власти механизмов открытости. М.: ВЦИОМ, 2015, 2016.

<sup>12</sup> Сводные годовые доклады о ходе реализации и оценке эффективности государственных программ Российской Федерации по итогам 2013–2016 гг. М.: Минэкономразвития России, 2014–2017.

<sup>13</sup> Результаты мониторинга качества перевода государственных услуг в электронную форму. М.: Минэкономразвития России, 2016–2017.

<sup>14</sup> Приложение 7 к протоколу заседания Правительственной комиссии по использованию информационных технологий для улучшения качества жизни и условий ведения предпринимательской деятельности от 20.12.2017 г. № 593пр.

«Развитие внешнеэкономической деятельности». Минимальный рост отмечен в сфере «Предоставление прочих коммунальных, социальных и персональных услуг», охватывающей такие программы, как «Доступная среда», «Развитие культуры и туризма», «Развитие физической культуры и спорта». На региональном уровне наибольший рост отмечен в регионах Северного Кавказа (программа «Развитие Северо-Кавказского федерального округа»), наименьший – на Дальнем Востоке (программа «Социально-экономическое развитие Дальнего Востока и Байкальского региона»).

В результате статистической проверки гипотезы выявлена взаимосвязь показателей социально-экономического развития с показателями реализации программ (табл. 1).

**Таблица 1.**

**Статистические связи между показателями реализации программ  
и показателями социально-экономического развития отраслей, регионов**

Зависимая переменная	Независимая переменная	КК, %	P <sub>rob</sub>	R <sup>2</sup>	Const	Coef.
Объем финансирования (2013)	Динамика ВВП (2013)	35	0,097	0,119	2761615	28800
Динамика ВВП (2013)	Достижение целевых показателей (2013)	64	0,001	0,403	71,0	0,359
Динамика ВВП (2013)	Уровень эффективности (2013)	36	0,084	0,129	74,9	0,32
Объем финансирования (2015)	Динамика ВВП (2015)	43	0,028	0,193	2605180	23774,7
Объем финансирования (2016)	Динамика ВВП (2016)	42	0,017	0,173	3532572	36936
Динамика ВВП (2016)	Достижение целевых показателей (2016)	34	0,059	0,113	90,9	0,13
Динамика ВВП (2013–2016)	Уровень эффективности (2015)	34	0,047	0,113	88,6	0,218

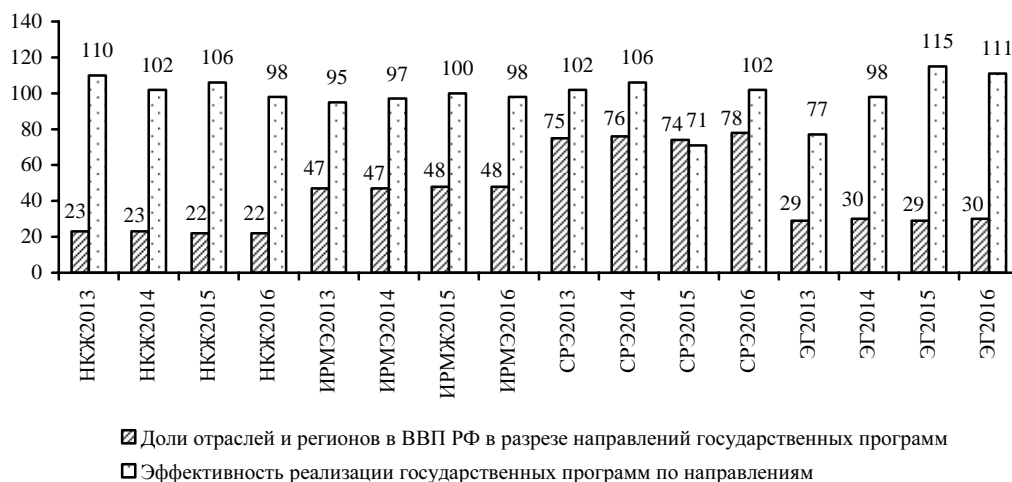
*Источник:* здесь и далее составлено автором по результатам собственного исследования.

Видно, что динамика социально-экономического развития («динамика ВВП») положительно коррелирует со степенью достижения целевых показателей программ (коэффициент корреляции, КК = 64% в 2013 г. и 34% в 2016 г.), объемом их финансирования (КК = 35% в 2013 г., 43% в 2015 г., 42% в 2016 г.) и эффективностью (36% в 2013 г. и 34% в 2016 г.).

Регрессионный анализ также показал существование статистических связей. Так, прирост вклада отрасли (региона) в ВВП страны обычно совпадал с увеличением финансирования соответствующей программы; приросту вклада в ВВП способствовало увеличение степени достижения целевых показателей программ и рост их эффективности.

Динамика показателей эффективности программ и их вклада в ВВП в разрезе отраслевых направлений представлена на рис. 1.





Обозначения: НКЖ – Новое качество жизни; ИРМЭ – Инновационное развитие и модернизация экономики; СРЭ – Сбалансированное региональное развитие; ЭГ – Эффективное государство.

**Рис. 1.** Эффективность реализации государственных программ и доли отраслей (регионов) в ВВП РФ в разрезе направлений государственных программ, %

Сопоставление этих данных указывает на то, что:

- по направлению «Новое качество жизни» эффективность программ и вклад отраслей в ВВП страны одновременно снижались в 2013–2016 гг.;
- по направлениям «Эффективное государство» и «Инновационное развитие и модернизация экономики» эффективность программ и вклад данных отраслей в ВВП в указанный период параллельно повышались;
- по направлению «Сбалансированное региональное развитие» отношение динамики отношения ВРП всех регионов к ВВП страны увеличилось, в то время как эффективность программ по данному направлению в целом не изменилась.

Таким образом, гипотеза нашла подтверждение: ожидаемая взаимосвязь между реализацией программ и социально-экономическим развитием существует в большинстве случаев. В перспективе следует стремиться к приданию этой стохастической связи характера устойчивой функциональной зависимости.

Проверка вспомогательной гипотезы показала, что лишь 30% целевых индикаторов госпрограмм соответствуют показателям федерального статистического наблюдения. Высший уровень соответствия выявлен по направлению «Сбалансированное региональное развитие» (51%), минимальный уровень – по направлению «Эффективное государство» – 16%. В разрезе отдельных программ наиболее полное соответствие выявлено в программах «Развитие здравоохранения» (88%), «Информационное общество» (83%), «Социально-экономическое развитие Дальнего Востока и Байкальского региона» (75%), «Государственная программа развития сельского хозяйства и регулирования рынков сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия» (70%). В 10 программах уровень соответствия составлял 50% и более; еще в 10 программах – от 10 до 25%, в пяти – от

25 до 50%; в двух – от 1 до 10%. В остальных 6 программах соответствия индикаторов показателям статистики не выявлено совсем. Таким образом, гипотеза не подтвердилась.

Проверка второй гипотезы выявила следующие результаты.

По такому направлению деятельности ФОИВ, как создание условий для ведения предпринимательской деятельности, снижение административных барьеров для бизнеса, лидировали Минкомсвязи, Минстрой, Минфин и Минэкономразвития. Данные ведомства являются ответственными исполнителями 6 госпрограмм, часть их которых реализуются эффективно, а другие нет. Например, из программ Минэкономразвития программа «Управление федеральным имуществом» входила в пятерку эффективных, а программа «Социально-экономическое развитие Калининградской области», напротив, на протяжении ряда лет была unsuccessful. В целом статистическая связь между позициями ФОИВ в рейтинге по созданию условий для ведения бизнеса и уровнем реализации ими госпрограмм скорее отрицательная. Это указывает на то, что реализация программ ответственными исполнителями, как правило, осуществляется несогласованно с развитием предпринимательской среды. Это не оптимальная ситуация, так как поддержка частного сектора предполагает, среди прочего, привлечение внебюджетных источников финансирования госпрограмм. Бюджетные трудности налагают на органы власти дополнительные требования к обеспечению выполнения публичных обязательств государства, что невозможно сделать без вовлечения бизнеса.

В рейтинге ФОИВ по информационной открытости лидерами являлись МЧС; Минкультуры, МИД, Минкомсвязи, Минюст, МВД и Минэнерго. Данные ведомства являются ответственными исполнителями восьми программ, среди которых программы МВД входили в пятерку самых эффективных. Программа Минюста поднялась с последнего места по итогам 2013 г. до лидирующей позиции в 2016 г. Программы Минкомсвязи в 2014 г. относились к аутсайдерам рейтинга, но потом их эффективность повысилась. В целом между позициями ФОИВ в рейтинге информационной открытости и эффективностью реализуемых им программ выявлена положительная связь ( $KK = 32\text{--}37\%$ ). Существующие регрессии можно интерпретировать так: улучшение позиции ФОИВ в рейтинге открытости на 1% сопровождается повышением уровня эффективности программ на 0,8–1,5%. Данная связь представляется логически объяснимой. Деятельность ФОИВ по реализации программ должна быть понятной, а информация – доступной для граждан. Приоритетность этого подчеркивается реализацией проекта «Открытое правительство» и Стандарта открытости ФОИВ, элементом которых является открытость государственных программ<sup>15</sup>.

В рейтинге ФОИВ по полноте сведений, предоставленных в ГАС «Управление», лидерами являются Минфин, Минздрав, Минэкономразвития, Минпромторг, МВД. Замыкают рейтинг Минэнерго, Минтранс, Минприроды, Минсельхоз. Выявлена статистическая связь между уровнем эффективности госпрограмм и полнотой сведений в ГАС ( $KK = 44\%$  при  $p = 0,0089$ ). Также выявлены интересные статистические соответствия между позицией ФОИВ в рейтинге открытости и полнотой сведений в ГАС ( $KK = 41\%$ ,  $p < 0,0001$ ), полнотой указанных сведений и долей индикаторов программ, соответствующих государственной статистике ( $KK = -32\%$ ,  $p = 0,0002$ ). Статистические связи не всегда указывают на реальную связь явлений, но в последнем случае она очевидна. ГАС «Управление»

<sup>15</sup> См. портал Открытого правительства: <http://open.gov.ru/opengov/> (доступ 12.03.2018 г.).

создана для оперативного мониторинга выполнения поручений Президента (в частности, «майских» указов) и госпрограмм. Отрицательная корреляция указывает на то, что ФОИВ проще разместить в ГАС сведения по показателям, отсутствующим в статистике, так как ими легче манипулировать. Чем выше доля статистических показателей среди индикаторов госпрограммы, тем хуже они представлены в ГАС. Это ценная информация, подтверждающая наши предложения о необходимости объективации оценки программ.

В рейтинге по оказанию электронных государственных услуг лидируют МВД, Минтруд, Минэкономразвития, Минсельхоз, Минздрав. Выявлена связь данной переменной с динамикой эффективности госпрограмм ( $KK = 22\%$ ,  $p = 0,01$ ). Это можно интерпретировать так, что ФОИВ, ориентированные на достижение конечного результата (например, качественное оказание госуслуг), более эффективны при реализации госпрограмм.

Полученные результаты позволяют утверждать, что эффективная реализация программ требует от ФОИВ высокого уровня общей эффективности: она чаще сочетается с высокими позициями в рейтингах информационной открытости, предоставления сведений в ГАС «Управление» и оказания государственных услуг в электронном виде. В целом наша гипотеза подтвердилась. Появление рейтингов ФОИВ по иным направлениям деятельности позволит в перспективе дополнить и уточнить полученные данные.

#### 4.2. Общие тенденции реализации государственных программ

Изучение динамики реализации государственных программ (табл. 2) фиксирует, во-первых, их неполную обеспеченность установленными сопутствующими материалами – планами реализации и годовыми отчетами, что затрудняет проведение оценки.

**Таблица 2.**  
**Основные показатели реализации государственных программ РФ**

Параметры сравнения	2013 г.	2014 г.	2015 г.	2016 г.
Реализуется программ, ед.	36	37	38	40
Утверждено планов реализации программ, ед.	33	34	35	37
Представлено годовых отчетов о реализации, ед.	32	33	36	36
Число целевых показателей (без ФЦП и подпрограмм), ед.	293	299	307	331
Средняя степень достижения целевых показателей, %	87,9	92,3	82,9	84,8
Количество контрольных событий, ед.	505	965	1232	1810
Средний уровень реализации контрольных мероприятий, %	88,2	89,8	89,9	88,1
Финансирование из федерального бюджета, трлн руб.	6,5	6,9	7,4	7,8
Доля программ от всех расходов федерального бюджета, %	49,0	46,0	46,8	46,9
Средний уровень кассового исполнения расходов, %	98	98,9	98,1	98,6
Средняя степень эффективности программ, %	92,4	93,0	76,5	81,9

*Источник:* составлено автором по материалам докладов Минэкономразвития и Минфина России.

Во-вторых, число целевых индикаторов (показателей) имеет тенденцию к увеличению, что также затрудняет проведение оценки. Уровень достижения целевых показателей снижается с ростом качества мониторинга программ.



**Рис. 2.** Распределение целевых показателей (индикаторов) программ и бюджетного финансирования в разрезе отраслевых направлений государственных программ, %

В-третьих, количество контрольных событий за анализируемый период возросло почти в 4 раза, а уровень их реализации почти не изменился.

В-четвертых, финансирование программ из федерального бюджета возросло на 20% в номинальных значениях и снизилось на 16% в реальном выражении. Долю расходов федерального бюджета, реализуемых через государственные программы, планировалось довести до 95% к 2016 г. Однако реальная доля программных расходов остается ниже 50% и имеет тенденцию к сокращению, что не позволяет говорить о внедрении в России бюджетирования, ориентированного на результат. Как видно на рис. 2, распределение финансирования программ по отраслевым направлениям неравномерно.

В-пятых, уровень кассового исполнения расходов по программам выше уровня достижения целевых показателей, реализации контрольных мероприятий и эффективности программ. Иными словами, объем финансирования не связан с эффективностью программ.

Статистические связи критериев, учитываемых при оценке программ, выявлены в ходе корреляционного анализа по всем программам ( $n = 151$ ). Значимые корреляции (90%,  $p < 0,0001$ ) выявлены между уровнем эффективности программ, с одной стороны, и уровнем реализации контрольных событий, деятельностью ответственных исполнителей, с другой. Объем финансирования имеет слабopоложительную связь с достижением контрольных событий (26%) и уровнем эффективности (18%). Умеренная отрицательная связь выявлена между количеством целевых показателей и уровнем их достижения, а также уровнем эффективности программы в целом минус 20–30%. Удивительно отсутствие устойчивой статистической связи между уровнем эффективности программ в различные годы.

Кроме того, чем больше число соисполнителей, тем ниже уровень эффективности программы и чем меньше исполнителей, тем сильнее меняется число индикаторов про-

грамм. Причиной первой закономерности видится трудность межведомственных взаимодействий. Вторая закономерность связана с тем, что уменьшение числа необходимых согласований поощряет ответственного исполнителя чаще изменять параметры программы.

## 5. Выводы

В результате проведенного исследования подтвердилась гипотеза о том, что динамика целевых индикаторов государственных программ соответствует динамике социально-экономического развития соответствующих отраслей и регионов. С известными оговорками можно утверждать, что в тех отраслях и регионах, где госпрограммы реализуются эффективно, отмечена более высокая динамика социально-экономического развития. Справедливо и обратное утверждение. Это означает, что при всех существующих проблемах применение программно-целевого планирования в России дает результаты.

При этом представляется, что показатели, используемые для оценки эффективности программ (степень достижения целевых показателей; степень реализации контрольных событий; уровень кассового исполнения расходов бюджета на реализацию программы; эффективность деятельности ответственного исполнителя), не в полной мере отвечают современным требованиям. Они являются показателями входящих ресурсов и процессов, а результативная составляющая в них мало учитывается. Кроме того, большинство целевых индикаторов программ не соответствует показателями статистического наблюдения.

Целесообразно выведение функций по оценке программ из ведения органов исполнительной власти, являющихся их исполнителями, в надведомственные структуры. В этой связи представляется необходимым:

- во-первых, продолжать мониторинг реализации госпрограмм на фоне динамики показателей социально-экономического развития,
- во-вторых, усовершенствовать методику выделения целевых индикаторов госпрограмм, усилив их связь с показателями социально-экономического развития;
- в-третьих, снизить возможности для ответственных исполнителей самостоятельно формировать состав целевых индикаторов программ и отчеты по ним, усилив влияние в данной сфере органов государственной статистики.

Нами получены данные о том, что более «чувствительны» к программным методам управления отрасли, относящиеся к направлениям «Эффективное государство» и «Инновационное развитие и модернизация экономики», где эффективность программ и вклад отраслей в ВВП показывают согласованный рост. Безусловно, эти обобщенные результаты нуждаются в дальнейшей проверке и детализации.

Предположение о том, что реализация программ требует от ответственных исполнителей высокого уровня общей эффективности, в основном, подтвердилось. Эмпирически доказано существование взаимосвязи между уровнем реализации программ ответственными исполнителями и реализацией ими отдельных направлений деятельности, например, информационной открытости, оказания государственных услуг. Выявление эффекта от управления по-прежнему остается исключительно сложной прикладной задачей, так как часто трудно установить, достигнут тот или иной эффект благодаря деятельности органов управления, независимо от нее или же вопреки ей. В этой связи предлагается:

- в краткосрочной перспективе – использовать показатель эффективности реализации программ в качестве индикатора эффективности деятельности ФОИВ и их руководителей, в том числе при принятии Президентом и Правительством РФ организационно-кадровых решений в их отношении;

- в среднесрочной перспективе – разработать с использованием потенциала ГАС «Управление» и Реестра государственных функций (полномочий) комплексный рейтинг эффективности ФОИВ по направлениям их деятельности (реализация программ, оказание государственных услуг, контроль и надзор, взаимодействие с референтными группами, нормотворчество и пр.).

Эти меры позволят ориентировать ФОИВ на достижение результатов и оценивать их деятельность комплексно, регулярно и по сопоставимой методологии.

Кроме того, на основании выявленных проблем предлагаются следующие меры по развитию системы оценки государственных программ:

- дополнить методику оценки программ необходимостью проведения оценки регулирующего воздействия на этапе разработки и оценки фактического воздействия после завершения; это позволит уменьшить необходимость корректировок программ в период реализации и обосновывать решения о целесообразности их продления или прекращения;
- разработать методику оценки «чувствительности» сфер регулирования к применению программ на основании согласованности динамики реализации целевых индикаторов программы и показателей развития соответствующих сфер;
- ввести в методику предельное количество целевых индикаторов программ и контрольных мероприятий и запрет их изменения в период реализации программы;
- предусмотреть возможность изменения финансового обеспечения программ в период их реализации с учетом достигнутых значений целевых показателей.

Реализация государственных программ является ключевым инструментом управления по результатам, поэтому оценка эффективности программ должна перестать быть формальной процедурой и стать механизмом для стимулирования результативной деятельности всех звеньев государственного механизма.

## Приложение.

Таблица П1.

**Основные показатели реализации государственных программ  
Российской Федерации (2013–2016 гг.)**

На- прав- ле- ние	№	Название государственной программы	Годы реа- лиза- ции	Ответст- венный исполни- тель	Финансирование, млрд руб.				Число показателей				Соот- вет- ствие стат. пока- зате- лям, %	Доля в валовой добавлен- ной стоимости ВВП, %				
					2013	2014	2015	2016	2013	2014	2015	2016		2012	2013	2014	2015	2016
Новое качество жизни	1	Развитие здравоохранения	2013-2020	Минздрав	413	357	261	354	17	16	16	16	88	3,4	3,7	3,9	3,7	3,8
	2	Развитие образования	2013-2020	Минобрнауки	487	419	442	412	7	8	8	8	0	2,7	2,8	2,7	2,6	2,6
	3	Социальная поддержка граждан	2013-2020	Минтруд	968	1089	1161	1202	2	2	2	2	50	3,4	3,7	3,9	3,7	3,8
	4	Доступная среда	2011-2020	Минтруд	28	36	36	39	5	9	9	8	25	1,6	1,7	1,6	1,7	1,7
	5	Обеспечение доступным и комфортным жильем и коммунальными услугами граждан	2013-2020	Минстрой	0	104	96	71	-	16	16	22	18	7,4	7	6,8	6,4	6,2
	7	Содействие занятости населения	2013-2020	Минтруд	67	76	76	80	4	4	4	4	50	3,4	3,7	3,9	3,7	3,8
	8	Обеспечение общественного порядка и противодействие преступности	2013-2020	МВД	948	904	905	816	7	7	7	7	57	7,1	7,5	8	7,8	7,9
	9	Противодействие незаконному обороту наркотиков	2013-2020	ФСКН	23	33	33	30	3	1	1	1	0	7,1	7,5	8	7,8	7,9
	10	Защита населения и территорий от ЧС, обеспечение пожарной безопасности и безопасности людей на водных объектах	2013-2020	МЧС	188	222	223	187	22	19	19	19	32	7,1	7,5	8	7,8	7,9
	11	Развитие культуры и туризма	2013-2020	Минкультуры	100	102	101	101	5	5	5	5	20	1,6	1,7	1,6	1,7	1,7
	12	Охрана окружающей среды	2012-2020	Минприроды	25	32	33	33	6	6	6	6	16	3,4	3,7	3,9	3,7	3,8
	13	Развитие физической культуры и спорта	2013-2020	Минспорт	54	64	65	70	7	7	7	7	14	1,6	1,7	1,6	1,7	1,7

Продолжение табл.

На- прав- ление	№	Вид экономической деятельности	2013 г.				2014 г.				2015 г.					2016 г.				
			СДЦП	СРКС	УКИР	ЭГП	СДЦП	СРКС	УКИР	ЭГП	СДЦП	СРКС	УКИР	ЭДОИ	ЭГП	СДЦП	СРКС	УКИР	ЭДОИ	ЭГП
Новое качество жизни	1	здравоохранение и предоставление социальных услуг	97,5	87,5	98,2	12	98,5	97,4	98,6	98,2	90,6	93,8	96,7	75	89,1	84,7	99,8	96,2	41,7	81,8
	2	образование	91,9	83,3	99,7	0	92,5	91,7	99,7	94,6	93,3	96,5	97,9	87,5	93,6	77,8	98,6	95	66,7	83,5
	3	здравоохранение и предоставление социальных услуг	100	100	99,1	12	97,7	95,5	97,4	96,9	93,9	97,3	92,6	50	86	82,2	95,6	92,5	50	80,8
	4	предоставление пр. коммуналь- ных, социальных и персональных услуг	99,9	100	98,7	12	97,8	86	99,2	94,3	74,4	83,9	80,4	0	63	98,7	52,3	86,8	50	73,9
	5	строительство	0	0	0	0	91,9	0	100	0	47,7	62,3	81	12,5	48,4	55	44,9	96,2	58,3	56,8
	7	здравоохранение и предоставление социальных услуг	96,2	83	97,3	7	93,3	87	95,2	91,8	70,7	80,3	88,5	87,5	78,7	83,5	92,5	83,2	41,7	77,8
	8	гос. управление и обеспечение военной безопас- ности	91,3	100	99,9	11	88,1	96,4	99,9	94,8	94,6	98,2	92,5	100	96,6	90,1	99,8	98,8	91,7	94,2
	9	гос. управление и обеспечение военной безопас- ности	99,6	100	99,9	12	98,5	76,2	100	91,6	100	74,1	100	87,5	89,7	86,7	100	100	50	84,7
	10	гос. управление и обеспечение военной безопас- ности	87,9	100	97,3	11	86,2	90	94,8	90,3	79,5	96,7	91,5	87,5	87,5	79,9	98	91,1	75	85,4
	11	предоставление пр. коммунальных социальных и персональных услуг	94,9		96,2	0	97,7	96,3	98,5	97,5	73,8	69,3	98,4	75	75,2	77,4	92,8	94,5	50	78,2
	12	здравоохранение и предоставление социальных услуг	98,7	90,9	95,1	9	95,5	90,9	97,7	94,7	96,1	58,5	93,9	50	75,4	87,8	83,7	96	33,3	76,5
	13	предоставление пр. коммунальных социальных и персональных услуг	100	65	99,3	0	99,3	100	99,3	99,5	98,4	80	91,4	75	87,5	98,2	99,4	95,1	75	93,6



Продолжение табл.

Направление	№	Название государственной программы	Годы реализации	Ответственный исполнитель	Финансирование, млрд руб.				Число показателей				Соответствие стат. показателям, %	Доля в валовой добавленной стоимости ВВП, %				
					2013	2014	2015	2016	2013	2014	2015	2016		2012	2013	2014	2015	2016
Инновационное развитие и модернизация экономики	14	Развитие науки и технологий	2013-2020	Минобрнауки	145	151	167	158	12	2	2	15	7	2,7	2,8	2,7	2,6	2,6
	15	Экономическое развитие и инновационная экономика	2013-2020	Минэкономразвития	122	133	124	106	5	5	5	5	20	2,7	2,8	2,7	2,6	2,6
	16	Развитие промышленности и повышение ее конкурентоспособности	2013-2020	Минпромторг	52	153	154	157	18	19	20	20	42	13,3	13,4	13,3	13,7	13,7
	17	Развитие авиационной промышленности	2013-2025	Минпромторг	78	58	60	53	14	16	16	16	0	0	0	0	0	0
	18	Развитие судостроения и техники для освоения шельфовых месторождений	2013-2030	Минпромторг	0	0	9	18	0	0	0	6	0	13,3	13,4	13,3	13,7	13,7
	19	Развитие электронной и радиоэлектронной промышленности	2013-2025	Минпромторг	0	0	15	13					нет данных					
	20	Развитие фармацевтической и медицинской промышленности	2013-2020	Минпромторг	15	0	17	16	9		8	9	0	13,3	13,4	13,3	13,7	13,7
	21	Космическая деятельность России	2013-2020	Роскосмос	0	0	185	210					нет данных					
	22	Развитие атомного энергопромышленного комплекса	2012-2020	Росатом	0	0	155	81	0	0	0	0	0	13,3	13,4	13,3	13,7	13,7
	23	Информационное общество	2011-2020	Минкомсвязи	127	116	95	123	2	6	6	6	83	8	8	7,8	7,7	7,8
	24	Развитие транспортной системы	2013-2020	Минтранс	657	739	736	886	32	31	33	33	3	8	8	7,8	7,7	7,8
	25	Развитие сельского хозяйства и регулирования рынков сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия	2013-2020	Минсельхоз	159	170	188	237	7	10	10	10	70	3,5	3,6	3,9	4,3	4,5
	26	Развитие рыболовства и аквакультуры	2013-2020	Минсельхоз	10	10	13	12	11	9	9	9	33	0,2	0,2	0,2	0,3	0,3
	27	Развитие внешнеэкономической деятельности	2012-2019	Минэкономразвития	69	73	73	77	9	5	5	5	20	17	16,4	16,2	16,4	15,9
	28	Воспроизводство и использование природных ресурсов	2013-2020	Минприроды	63	65	64	58	10	10	6	10	10	3,5	3,6	3,9	4,3	4,5
	29	Развитие лесного хозяйства	2013-2020	Минприроды	30	32	32	29	5	5	5	5	20	3,5	3,6	3,9	4,3	4,5
	30	Энергоэффективность и развитие энергетики	2013-2020	Минэнерго	17	14	9	11	1	7	8	8	50	3,1	3,1	2,9	3	3,1

Продолжение табл.

На- прав- ление	№	Вид экономической деятельности	2013 г.				2014 г.				2015 г.					2016 г.				
			СДЦП	СРКС	УКИР	ЭГП	СДЦП	СРКС	УКИР	ЭГП	СДЦП	СРКС	УКИР	ЭДОИ	ЭГП	СДЦП	СРКС	УКИР	ЭДОИ	ЭГП
Инновационное развитие и модернизация экономики	14	образование	93	66,7	99,1	5	93,2	72,7	99,3	88,4	80,9	64,2	97	87,5	78,9	69,6	98,3	98,3	66,7	80,5
	15	образование	85,4	81,8	98,4	6	93,7	80,5	99,3	91,2	75,3	75	0	87,5	79,5	84,3	92,6	94,3	75	85,9
	16	обрабатывающие производства	86,9	0	0	0	96	93,4	99,9	96,4	68,5	49,3	93	25	56,5	86,1	93,2	92,4	25	76,6
	17	обрабатывающие производства	92,4	100	99,9	11	81,8	83,3	98,7	87,9	78,9	79,8	98	50	75,3	78,8	68,7	95,5	33,3	68,3
	18	обрабатывающие производства	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	92,2	86,2	98,3	41,7	80,9
	19	обрабатывающие производства								нет данных						84,3	61,1	49,8	50	67
	20	обрабатывающие производства	77,4	100	93,8	9	0	0	0	0	91,3	46	41	25	59,4	93,8	98,9	94,7	41,7	85
	21	транспорт и связь								нет данных						81,8	82,3	71,5	50	74,6
	22	обрабатывающие производства								нет данных						96,3	97,5	98,2	75	92,6
	23	транспорт и связь	81,4	94,4	99,1	8	84,8	83,3	99,8	89,3	71,5	81,3	95,6	75	77,6	80,4	97,4	97,9	50	81,2
	24	транспорт и связь	95,9	82,4	97	7	87,8	90,9	98,1	92,3	80	96,2	96	50	80,5	88,9	97,2	96,8	66,7	87,7
	25	сельское хозяй- ство, охота и лесное хозяйство	84,2	100	99,9	10	91,6		96,3		82,4	78,8	92,5	75	80,8	83,4	82,5	94,1	33,3	74,2
	26	рыболовство, рыбоводство	80,1	82,4	99,7	5	93,4	100	99,6	97,7	90,2	96,4	81,7	62,5	85,7	64,2	97,6	97,7	66,7	78
	27	оптовая и роз- ничная торговля	92	85,7	98,6	8	97,9	94	99,3	97,1	77,2	82,4	88,4	62,5	76,9	77,6	80,1	94,7	66,7	77,9
	28	сельское хозяйст- во, охота и лесное хозяйство	85,7				96,4	83,3	99,9		77,5	84,5	93,9	37,5	73,2	77,4	99,7	97,8	66,7	84
	29	сельское хозяйст- во, охота и лесное хозяйство	89,9	66,7	99,9	5	91,7	35,7	98,9	75,4	84,3	94,4	88,5	66,7	84,2	86,9	94,1	94,2	66,7	85,7
	30	производство и распределение электроэнергии, газа и воды	91,9		97,6		86,1	76,9	93,9	85,6	96,4	81,5	94,5	75	87,5	94	90,5	80,7	66,7	86,1

Продолжение табл.

Направление	№	Название государственной программы	Годы реализации	Ответственный исполнитель	Финансирование, млрд руб.				Число показателей				Соответствие стат. показателям, %	Доля в валовой добавленной стоимости ВВП, %				
					2013	2014	2015	2016	2013	2014	2015	2016		2012	2013	2014	2015	2016
Сбалансированное региональное развитие	34	Социально-экономическое развитие Д. Востока и Байкальского региона	2014-2025	Минвостокразвития	0	26	73	47	0	8	8	4	75	5,5	5,4	5,2	5,4	5,7
	35	Развитие Северо-Кавказского федерального округа	2013-2025	Минкавказ	13	10	21	13	24	24	24	15	54	2,3	2,4	2,5	2,6	2,6
	36	Развитие федеративных отношений и создание условий для эффективного и ответственного управления региональными и муниципальными финансами	2013-2020	Минфин	594	631	647	661	6	5	5	11	18	76,0	74,5	76,1	74,3	78,2
	37	Социально-экономическое развитие Калининградской области	2013-2020	Минэкономразвития	6	13	12	72	9	18	18	18	56	0,53	0,53	0,50	0,51	0,50
	39	Управление федеральным имуществом	2013-2019	Минэкономразвития	6	22	28	25	17	3	3	3	30	17,2	17	17,5	17,3	17,2
Эффективное государство	40	Управление государственными финансами и регулирование финансовых рынков	2013-2020	Минфин	769	729	727	910	7	6	6	6	17	4,2	4,6	4,6	3,9	4,5
	41	Внешнеполитическая деятельность	2013-2020	МИД	0	0	109	128	0	0	0	0	0	7,1	7,5	8	7,8	7,9
	42	Юстиция	2013-2020	Минюст	245	291	301	266	10	10	10	12	0	7,1	7,5	8	7,8	7,9

Окончание табл.

На- прав- ление	№	Вид экономической деятельности	2013 г.				2014 г.				2015 г.					2016 г.				
			СДЦП	СРКС	УКИР	ЭГП	СДЦП	СРКС	УКИР	ЭГП	СДЦП	СРКС	УКИР	ЭДОИ	ЭГП	СДЦП	СРКС	УКИР	ЭДОИ	ЭГП
Сбалансированное региональное развитие	34	валовой регио- нальный продукт	0	0	0	0	85,5	0	94,4	0	64,6	0	97	50	45,5	91,1	95	96,4	66,7	87,9
	35	валовой регио- нальный продукт	94		98,7		95,6		0		89,5		97,7	37,5	53,2	94,4	91,2	90,6	66,7	87,5
	36	доля ВРП по всем регионам от ВВП РФ	85,4	87,5	99,9	8	94	100	100	98	77,4	69,1	100	0	61,7	85,5	95,9	99,5	41,7	81,2
	37	валовой регио- нальный продукт	88,2		99,9		95,9	100	100	98,6	76,1	40	86,7	25	56,1	72,6	81,8	99,6	66,7	76,9
Эффективное государство	39	операции с недви- жим. имуществом, аренда и предос- тавление услуг	83	88,9	95	6	87,6	90	95,5	91	93,5	93,9	96,1	87,5	92,7	93,6	98,7	98,7	75	91,9
	40	финансовая деятельность	96,3	78,9	92,3	6	89,8	89,2	97,6	92,2	91	83,6	82,5	50	79,7	95,6	96,2	84,1	50	85,5
	41	гос. управление и обеспечение безопасности								нет данных						92	99,3	93,5	91,7	94,3
	42	гос. управление и обеспечение безопасности	0	92,9	0	0	81,8	86,4	99,9		95,3	78,7	96,5	100	91,4	93,7	96,2	97,3	83,3	92,7

Обозначения: СДЦП – степень достижения целевых показателей; СРКС – степень реализации контрольных событий; УКИР – уровень кассового исполнения расходов бюджета по программе; ЭДОИ – эффективность деятельности ответственного исполнителя; ЭГП – уровень эффективности госпрограммы.

Примечание: отсутствуют данные о семи программах, находящихся в разработке или имеющих закрытый характер.

Источник: Сводные доклады Минэкономразвития России о ходе реализации и оценке эффективности государственных программ РФ за 2013–2016 гг., доклады Минфина России «Исполнение федерального бюджета и бюджетов бюджетной системы Российской Федерации» и портал госпрограмм РФ. Показатели соответствия целевых показателей программ статистическим показателям рассчитаны автором.

\* \*

\*

## СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

Аверьянова Н.Н. Сущность и назначение документов государственного стратегического планирования в современной России // Законодательство. 2015. № 7. С. 23–25.

Аганбегян А.Г. Какой комплексный план до 2025 года нужен России? // Экономическая политика. 2017. Т. 12. № 4. С. 8–29.

Аляутдинов Н.Ф., Галкин А.И. Оценка эффективности реализации органами власти государственных программ, федеральных целевых программ и приоритетных проектов // Актуальные проблемы и перспективы развития государственного и муниципального управления. М.: Юстицинформ, 2017. С. 20–24.

Афанасьев М.П., Шаш Н.Н. Российские бюджетные реформы: от программ социально-экономического развития до государственных программ Российской Федерации // Вопросы государственного и муниципального управления. 2014. № 2. С. 48–64.

Борщевский Г.А. Ex-post оценка региональных программ развития бюрократии // Вопросы экономики. 2018. № 1. С. 1–26.

Бреусова А.Г. Оценка эффективности государственных программ // Вестник Омского государственного университета. 2015. № 2. С. 128–136.

Вольманн Х. Оценивание реформ государственного управления: «третья волна» // Социологические исследования. 2010. № 10. С. 93–99.

Глазьев С.Ю. Прикладные результаты теории мирохозяйственных укладов // Экономика и математические методы. 2016. № 3.

Гринберг Р.С., Гринин Л.Е., Коротаев А.В. (ред.) Кризисы и прогнозы в свете теории длинных волн. М.: ИЭ РАН, 2016.

Добролюбова Е.И., Ключкова Е.Н., Южаков В.Н. Государственные программы в регионах: анализ практики и рекомендации. М.: Дело, 2016.

Клименко А.В., Королев В.А., Двинских Д.Ю., Сластухина И.Ю. О гармонизации документов государственного стратегического планирования: препринт. М.: НИУ ВШЭ, 2015.

Клищ Н.Н., Парфентьева Д.С., Романов С.В. Опыт разработки системы показателей результативности деятельности гражданских служащих в Минфине России // Финансовый журнал. Научно-исследовательский финансовый институт. 2015. № 6. С. 5–17.

Косарев А.Е. Анализ и прогнозирование на основе национальных счетов и платежного баланса: развитие методов. М.: Статистика, 2005.

Кузьминов Я.И., Семенов Д.С., Фрумин И.Д. Незавершенный переход: от Госплана – к мастер-плану // Отечественные записки. 2013. № 4. С. 85–98.

Мау В. Перспективы роста российской экономики // Вопросы экономики. 2017. № 2. С. 3–11.

Некипелов А., Ивантер В., Богомолов О., Глазьев С. В продолжение разработки альтернативной стратегии социально-экономического развития России учеными секции экономики Отделения общественных наук РАН // Российский экономический журнал. 2014. № 2. С. 1–12.

Перфильев С.В., Логинов И.Н., Горбова О.Ю., Дудукина О.И. Программно-целевое управление региональным развитием. Рязань: РГРТУ, 2013.

Полтерович В., Дмитриев М., Яковлев А., Гурвич Е., Аузан А. Судьба экономических программ и реформ в России // Вопросы экономики. 2017. № 6.

Тамбовцев В. Планирование и оппортунизм // Вопросы экономики. 2017. № 1.

Тихомиров Б., Френкель А. О единой социально-экономической политике и стратегическом планировании // Экономическая политика. 2017. Т. 12. № 4. С. 82–117.

Чугуевская Е.С. Концептуальные основы формирования системы документов стратегического планирования регионального развития: презентация. М.: Минэкомразвития России, 2016.

Шаш Н.Н. Управление эффективностью государственных программ: методологические основы разработки программного бюджета // Управленец. 2015. № 1. С. 4–15.

Южаков В.Н., Добролюбова Е.И., Александров О.А. Как оценить результативность реализации государственных программ: вопросы методологии // Экономическая политика. 2015. № 6 (10). С. 79–98.

Cairney P. The Politics of Evidence-based Policy Making. London: Palgrave Macmillan, 2016.

Heilmann S., Melton O. The Reinvention of Development Planning in China, 1993–2012 // Modern China. 2013. № XX(X). P. 1–49.

*Heinrich C.J.* How Credible is the Evidence, and Does it Matter? An Analysis of the Program Assessment Rating Tool // *Public Administration Review*. 2012. Vol. 72. № 1. P. 123–134.

*James O., Van Ryzin G.G.* Incredibly Good Performance: An Experimental Study of Source and Level Effects on the Credibility of Government // *American Review of Public Administration*. 2017. Vol. 47. № 1. P. 23–35.

*Kroll A., Moynihan D.P.* The Design and Practice of Integrating Evidence: Connecting Performance Management with Program Evaluation // *Public Administration Review*. 2017. Vol. 78. № 2. P. 183–194.

*Managing for Results: Executive Branch Should More Fully Implement the GPRA Modernization Act to Address Pressing Governance Challenges.* Washington, DC: U.S. Government Accountability Office, 2013.

*Memorandum for Heads of Executive Departments and Agencies: Comprehensive Plan for Reforming the Federal Government and Reducing the Federal Civilian Workforce.* Washington, DC: U.S. Office of Management and Budget (OMB), 2017.

*Moynihan D.P., Kroll A.* Performance Management Routines that Work? An Early Assessment of the GPRA Modernization Act // *Public Administration Review*. 2016. Vol. 76. № 2. P. 314–323.

*Newman J.* Deconstructing the Debate over Evidence-based Policy // *Critical Policy Studies*. 2017. Vol. 11. № 2. P. 211–226.

*Rissi C., Sager F.* Types of Knowledge Utilization of Regulatory Impact Assessment (RIA). Evidence from Swiss Policy-making // *Regulation & Government*. 2013. Vol. 7. № 3. P. 348–364.

*Schlauffer C., Stucki L., Sager F.* The Political Use of Evidence and its Contribution to Democratic Discourse // *Public Administration Review*. 2018. Vol. 78. № 1. P. 1–5.

*Tromp E., Pechenizkiy M., Gaber M.M.* Expressive Modeling for Trusted Big Data Analytics: Techniques and Applications in Sentiment Analysis // *Big Data Analytics*. 2017. Vol. 2. № 5.

*Walker R.M., Lee M.J., James O., Ho S.M.Y.* Analyzing the Complexity of Performance Information Use: Experiments with Stakeholders to Disaggregate Dimensions of Performance, Data Sources, and Data Types // *Public Administration Review*. 2018. Vol. 78. № 1. P. 1–12.

## Improvement Evaluation Approaches of the Russian Public Programs

**George Borshchevskiy**

Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration,  
84, Vernadskogo prosp., Moscow, 119517, Russian Federation.  
E-mail: ga.borshchevskiy@migsu.ranepa.ru

In this article we discuss the practice of implementing and evaluating public programs in the Russian Federation. Federal public programs in the period from 2011 to 2017 were surveyed. We present the results of empirical analysis of programs, their descriptive characteristics, and the overall situation with public programs, and the quality of their implementation. We revealed the relationship between the dynamics of socio-economic development and achievement of the program targets. Also we clarified the link between the level of public programs implementation by federal executive bodies and the effectiveness of implementation their other functions. The system problem is that the target indicators of public programs are developing now by the responsible executor, proceeding from the simple and fast reporting. As a result, the indicators are process-oriented, but not result-oriented. We suggest use the programs implementation effectiveness as an indicator of the effectiveness of the public authorities and their managers, including organizational and staffing decisions making by the President and the Government of the Russian Federation. We also recommend complement the existing methodology with the regulatory impact assessing at the stage of developing programs and the actual impact assessing after their completion. Also should be developed a methodology for assessing the "sensitivity" of the spheres of regulation to the program mechanisms. We offer to enter the maximum number of target program indicators and prohibit their change during the program implementation period. It is necessary to provide the possibility of changing the financial support of programs in the period of their implementation, taking into account the achieved target indicators. These measures will make it possible to target responsible executors of the public programs to achieve the final results and to evaluate their activities in a comprehensive, regular and comparable manner.

**Key words:** public program; program-target planning; evidence-based policy; results-based management; efficiency.

**JEL Classification:** C53, O21, P41.

\* \*  
\*

## References

- Averyanova N.N. (2015) Sushchnost' i naznachenie dokumentov gosudarstvennogo strategicheskogo planirovaniya v sovremennoy Rossii [The Essence and Purpose of Documents of State Strategic Planning in Modern Russia]. *Legislation*, 7, pp. 23–25.
- Aganbegyan A.G. (2017) Kakoy kompleksnyy plan do 2025 goda nuzhen Rossii? [What Kind of Comprehensive Plan do Russia Need before 2025?]. *Economic Policy*, 12, 4, pp. 8–29.
- Alyautdinov N.F., Galkin A.I. (2017) Otsenka effektivnosti realizatsii organami vlasti gosudarstvennykh programm, federal'nykh tselevykh programm i prioritnykh proyektov [Evaluation of the Effectiveness of the Implementation of Government Programs, Federal Targeted Programs and Priority Projects]. *Current Problems and Prospects for the Development of State and Municipal Government*. Moscow, pp. 20–24.
- Afanasiev M.P., Shash N.N. (2014) Rossiyskiye byudzhetye reformy: ot programm sotsial'no-ekonomicheskogo razvitiya do gosudarstvennykh programm Rossiyskoy Federatsii [Russian Budget Reforms: from Programs of Social and Economic Development to State Programs of the Russian Federation]. *Public Administration Issues*, 2, pp. 48–64.
- Borshchevskiy G.A. (2018) Ex-post otsenka regional'nykh programm razvitiya byurokratii [Ex-post Evaluation of Regional Bureaucratic Development Programs]. *Voprosy ekonomiki*, 1, pp. 1–26.
- Breusova A.G. (2015) Otsenka effektivnosti gosudarstvennykh programm [Estimation of the Effectiveness of State Programs]. *Bulletin of the Omsk State University*, 2, pp. 128–136.
- Volmann H. (2010) Otsenivaniye reform gosudarstvennogo upravleniya: «tret'ya volna» [Evaluation of Public Administration Reforms: "Third Wave"]. *Sociological Research*, 10, pp. 93–99.
- Glazyev S.Yu. (2016) Prikladnyye rezul'taty teorii mirokhozaystvennykh ukladov [Applied Results of the theory of World Economic Structures]. *Economics and Mathematical Methods*, 3.
- Grinberg R.S., Grinin L.Ye., Korotaev A.V. (eds.). (2016) *Krizisy i prognozy v svete teorii dlinnykh voln* [Crises and Forecasts in the light of the Theory of Long Waves]. Moscow.
- Dobrolyubova Ye.I., Klochkova Ye.N., Yuzhakov V.N. (2016) *Gosudarstvennyye programmy v regionakh: analiz praktiki i rekomendatsii* [State Programs in the Regions: Analysis of Practices and Recommendations]. Moscow.
- Klimenko A.V., Korolev V.A., Dvinskikh D.Yu., Slastikhina I.Yu. (2015) *O garmonizatsii dokumentov gosudarstvennogo strategicheskogo planirovaniya* [On the Harmonization of Documents of State Strategic Planning]. Moscow.
- Klishch N.N., Parfent'yeva D.S., Romanov S.V. (2015) Opyt razrabotki sistemy pokazateley rezul'tativnosti deyatel'nosti grazhdanskikh sluzhashchikh v Minfine Rossii [Experience in the Development of a System of Performance Indicators of Civil Servants in the Ministry of Finance of Russia]. Scientific Research Financial Institute. *Financial Journal*, 6, pp. 5–17.
- Kosarev A.E. (2005) *Analiz i prognozirovaniye na osnove natsional'nykh schetov i platezhnogo balansa: razvitiye metodov* [Analysis and Forecasting Based on National Accounts and Balance of Payments: Development of Methods]. Monograph. Moscow.
- Kuzminov Ya.I., Semenov D.S., Frumin I.D. (2013) Nezavershennyy perekhod: ot Gosplana – k master-planu [Incomplete Transition: from Gosplan – to the Master Plan]. *Otechestvennye Zapiski*, 4, pp. 85–98.
- Mau V. (2017) Perspektivy rosta rossiyskoy ekonomiki [Prospects for the Growth of the Russian Economy]. *Voprosy Ekonomiki*, 2, pp. 3–11.
- Nekipelov A., Ivanter V., Bogomolov O., Glazyev S. (2014) V prodolzheniye razrabotki al'ternativnoy strategii sotsial'no-ekonomicheskogo razvitiya Rossii [In the Continuation of the Development of an Alternative Strategy for Socio-economic Development of Russia]. *Russian Economic Journal*, 2, pp. 1–12.
- Perfiliev S.V., Loginov I.N., Gorbova O.Yu., Dudukina O.I. (2013) *Programmno-tselevoye upravleniye regional'nykh razvitiyem: monografiya* [Program-oriented Management of Regional Development]. Ryazan.



Polterovich V., Dmitriev M., Yakovlev A., Gurvich E., Auzan A. (2017) Sud'ba ekonomicheskikh programm i reform v Rossii [The Fate of Economic Programs and Reforms in Russia]. *Voprosy Ekonomiki*, 6.

Tambovtsev V. (2017) Planirovaniye i opportunism [Planning and Opportunism]. *Voprosy Ekonomiki*, 1.

Tikhomirov B., Frenkel A. (2017) O yedinoi sotsial'no-ekonomicheskoy politike i strategicheskoy planirovani [About a Unified Socio-economic Policy and Strategic Planning]. *Economic Policy*, 12, 4, pp. 82–117.

Chuguevskaya E.S. (2016) *Kontseptual'nyye osnovy formirovaniya sistemy dokumentov strategicheskogo planirovaniya regional'nogo razvitiya: prezentatsiya* [Conceptual Foundations for the Formation of a System of Strategic Planning Documents for Regional Development]. Moscow.

Shash N.N. (2015) Upravleniye effektivnost'yu gosudarstvennykh programm: metodologicheskiye osnovy razrabotki programmnogo byudzheta [Managing the Effectiveness of State Programs: the Methodological Foundations for the Development of a Program Budget]. *Upravlenets*, 1, pp. 4–15.

Yuzhakov V.N., Dobrolyubova E.I., Alexandrov O.A. (2015) Kak otsenit' rezul'tativnost' realizatsii gosudarstvennykh programm: voprosy metodologii [How to Evaluate the Effectiveness of the Implementation of State Programs: the Methodology Issues]. *Economic Policy*, 6 (10), pp. 79–98.

Cairney P. (2016) *The Politics of Evidence-based Policy Making*. London: Palgrave Macmillan.

Heilmann S., Melton O. (2013) The Reinvention of Development Planning in China, 1993–2012. *Modern China*, XX(X), pp. 1–49.

Heinrich C.J. (2012) How Credible is the Evidence, and Does it Matter? An Analysis of the Program Assessment Rating Tool. *Public Administration Review*, 72, 1, pp. 123–134.

James O., Van Ryzin G.G. (2017) Incredibly Good Performance: An Experimental Study of Source and Level Effects on the Credibility of Government. *American Review of Public Administration*, 47, 1, pp. 23–35.

Kroll A., Moynihan D.P. (2017) The Design and Practice of Integrating Evidence: Connecting Performance Management with Program Evaluation. *Public Administration Review*, 78, 2, pp. 183–194.

Managing for Results (2013) *Executive Branch Should More Fully Implement the GPRA Modernization Act to Address Pressing Governance Challenges*. Washington, DC: U.S. Government Accountability Office.

Memorandum (2017) *for Heads of Executive Departments and Agencies: Comprehensive Plan for Reforming the Federal Government and Reducing the Federal Civilian Workforce*. Washington, DC: U.S. Office of Management and Budget (OMB).

Moynihan D.P., Kroll A. (2016) Performance Management Routines that Work? An Early Assessment of the GPRA Modernization Act. *Public Administration Review*, 76, 2, pp. 314–323.

Newman J. (2017) Deconstructing the Debate over Evidence-based Policy. *Critical Policy Studies*, 11, 2, pp. 211–226.

Rissi C., Sager F. (2013) Types of Knowledge Utilization of Regulatory Impact Assessment (RIA). Evidence from Swiss Policy-making. *Regulation & Government*, 7, 3, pp. 348–364.

Schlauffer C., Stucki I., Sager F. (2018) The Political Use of Evidence and its Contribution to Democratic Discourse. *Public Administration Review*, 78, 1, pp. 1–5.

Tromp E., Pechenizkiy M., Gaber M.M. (2017) Expressive Modeling for Trusted Big Data Analytics: Techniques and Applications in Sentiment Analysis. *Big Data Analytics*, 2, 5.

Walker R.M., Lee M.J., James O., Ho S.M.Y. (2018) Analyzing the Complexity of Performance Information Use: Experiments with Stakeholders to Disaggregate Dimensions of Performance, Data Sources, and Data Types. *Public Administration Review*, 78, 1, pp. 1–12.