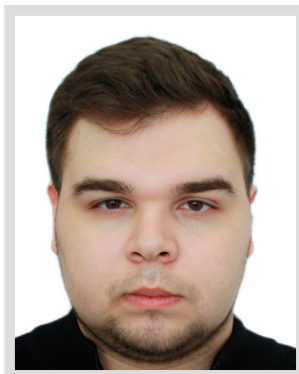


УДК 338.36

DOI: 10.24412/1998-5533-2024-4-33-38

Особенности механизма оценки эффективности государственных программ Российской Федерации

**Зайцев Р.В.**Аспирант кафедры государственного и муниципального управления
Российского экономического университета имени Г.В. Плеханова
(Москва)

Реформа управления государственных программ, проведенная в 2022 г. в Российской Федерации, повлекла за собой и проведение реформы механизма оценки их эффективности. В связи с чем целью исследования является разработка рекомендаций по развитию механизма оценки эффективности государственных программ Российской Федерации. Научная значимость статьи заключается в определении ключевых особенностей механизма оценки эффективности государственных программ Российской Федерации с учетом обновленной методики расчета данной оценки. Практическая значимость исследования заключается в том, что результаты исследования могут быть использованы при внесении изменений в действующий механизм оценки эффективности государственных программ Российской Федерации и разработке иных документов, необходимых для установления объективных результатов реализации государственных программ в Российской Федерации.

Ключевые слова: государственные программы, контроль за реализацией, оценка эффективности, экономическая безопасность, экспертиза государственных программ

Для цитирования: Зайцев Р.В. Особенности механизма оценки эффективности государственных программ Российской Федерации // Вестник экономики, права и социологии. 2024. № 4. С. 33–38. DOI: 10.24412/1998-5533-2024-4-33-38.

С 2022 г. в России в сфере управления государственными программами Российской Федерации (далее – госпрограммы) произошли изменения, призванные повысить качество содержания как самих госпрограмм, так и инструментов контроля за их реализацией.

В связи с этим возникает потребность в совершенствовании оценки эффективности госпрограмм, а также возможности аккумулировать в новой системе оценки эффективности показатели, характеризующие состояние экономической безопасности государства и удовлетворенности граждан данными госпрограммами.

Контроль за реализацией государственных программ осуществляется путем мониторинга достижения показателей уровня госпрограмм, контрольных точек, результатов и показателей

по каждому структурному элементу госпрограммы. Данный мониторинг базируется на системе определения оценок результативности и эффективности госпрограмм, которые, в свою очередь, возможно интерпретировать в качестве оценок результативности и эффективности государственного управления в конкретной области. При этом следует отметить, что уровень результативности является одним из компонентов оценки эффективности госпрограмм [1].

Совокупность мероприятий и методов по проведению интегральной оценки эффективности и хода реализации госпрограмм (далее – оценка эффективности) представляет собой механизм оценки эффективности госпрограмм [2].

Следует разделить структуру механизма оценки эффективности госпрограмм на два блока (рис. 1):



Рис. 1. Структура механизма оценки эффективности госпрограмм [3]

1) мероприятия, проводимые для получения достоверной информации о ходе реализации госпрограмм за отчетный год;

2) методы, применяемые непосредственно для проведения оценки эффективности госпрограмм за отчетный год.

Отдельно следует обратить внимание на показатели эффективности государственного управления, которые строятся на следующих критериях, напрямую влияющих на эффективность реализации госпрограмм:

- исполнение нормативно-правовых актов государства;
- ориентация на прогнозы и стратегии социально-экономического развития страны;
- учет общемировых тенденций, в т.ч. глобальных катаклизмов;
- противодействие коррупции во всех ветвях власти.

Указанные особенности развития системы стратегического государственного управления влияют на развитие механизма оценки эффективности госпрограмм, разработкой которого занимается исполнительная ветвь государственной власти.

При этом существует также орган парламентского контроля, оценивающий ход реализации госпрограмм по своей методике, – орган внешнего государственного аудита.

Ключевой особенностью механизма оценки эффективности, проводимого органом внешнего государственного аудита, является разделение оценок исполнения государственной программы:

1) по ресурсам и результатам;

2) по результатам проверки исполнения

определенных сформированных показателей.

В таблице 1 представлено сравнение механизмов (за исключением методик расчета) оценки эффективности госпрограмм, применяемой исполнительной властью (механизм 1) и органом парламентского контроля (механизм 2).

Действующий механизм оценки эффективности охватывает полный спектр оценки всех параметров госпрограммы, что является значимым инструментом для управления изменениями в госпрограммах.

Механизм оценки эффективности госпрограмм формируется на основе методологических инструментов – расчетов оценок и правил формирования сводного годового доклада о ходе реализации об оценке эффективности госпрограмм.

Методологическими инструментами формирования механизма эффективности госпрограмм являются методики расчетов компонентов указанной оценки.

Разработанные в 2023 г. новые правила формирования сводного годового доклада о ходе реализации и оценке эффективности госпрограмм серьезно обновили структуру расчета интегральной оценки эффективности госпрограмм.

Ключевым итогом проведенных преобразований стало:

- повышение доли интегральной оценки, характеризующей качество финансового управления госпрограммами с 5 до 10 %;

– включение нового компонента интегральной оценки (поправочного коэффициента) – оценки динамики прироста показателей госпрограмм. Указанный компонент призван скорректировать результативность показателей, заведомо выполненных по итогам отчетного года и нескорректированных в течение отчетного года. Кроме того, указанный поправочный коэффициент показывает степень из-

Таблица 1

Сравнение механизмов оценки эффективности госпрограмм [4]

Критерий	Механизм 1	Механизм 2
Структура оценки эффективности	Охват всех параметров госпрограммы	Охват всех параметров госпрограммы, за исключением показателей структурных элементов госпрограммы
Интегральная оценка эффективности	Есть	Отсутствует
Рейтинг госпрограмм	Есть	Отсутствует
Сроки формирования	До 25 мая года, следующего за отчетным	До 15 июня года, следующего за отчетным
Итоговый документ	Сводный годовой доклад о ходе реализации и оценке эффективности госпрограмм	Заключение на проект закона об исполнении федерального бюджета за отчетный период

менения ряда ключевых социально-экономических показателей относительно предыдущего года (составляет 10 % интегральной оценки).

Расчет интегральной оценки эффективности и хода реализации госпрограмм представлен на рисунке 2.

Показатели госпрограмм при расчете оценки динамики прироста показателей делятся на определенные типы (рис. 3).

Разделение указанных показателей по критериям наследуемости и динамики позволяет в полной мере провести анализ хода достижения показателей именно за отчетный год.

Типы показателей, а также плановая динамика показателей госпрограммы, показателей структурных элементов госпрограммы определяются федеральным органом исполнительной власти, отвечающим за проведение оценки динамики показателей с учетом установленных помесечных (поквартальных), годовых плановых значений показателей на текущий год и плановой динамики.

При этом следует отметить важность содержания рассматриваемой методики в сравнении с механизмом оценки эффективности, используемого органом внешнего государственного аудита, т.е. институциональные отличия:

1. Доклад правительства содержит открытую (публичную) и дополнительную (непубличную) части. При этом доклад органа внешнего государственного аудита весь публичен.

2. Правительство формирует единую интегральную оценку по каждой госпрограмме от 0 до 100 % и, в соответствии с этой оценкой, формирует рейтинг госпрограмм, градируемый по уровням «Высокая эффективность», «Эффективность выше среднего», «Эффективность ниже среднего» и «Низкая эффективность».

Орган внешнего государственного аудита не формирует единую оценку по каждой госпрограмме и не формирует рейтинг – каждая госпрограмма оценивается по двум вышеуказанным критериям в баллах и по каждому присваивает соответствующий уровень: «низкий уровень», «средний уровень», «высокий уровень».

3. Правительство в оценке не проводит анализ доли проектной части в составе госпрограммы, оценку объема изменений, внесенных в сводную бюджетную роспись, так как указанные параметры интегрированы в интегральную оценку эффективности в качестве различных параметров.

Орган внешнего государственного аудита в оценке не использует достижение показателей уровня структурных элементов (при анализе уровня результативности).

При этом методологические основы двух механизмов в основном едины, т.к. схожи принципы оценок степени выполнения показателей госпрограмм, мероприятий, динамики значений показателей и уровня кассового исполнения [7].

Механизм оценки эффективности является одним из ключевых инструментов Правительства Российской Федерации, позволяющих принимать управленческие решения в отношении той или иной госпрограммы – вплоть до обоснования решения по досрочному завершению реализации госпрограммы.

Исходя из вышесказанного, следует вывод о том, что методологические и институциональные инструменты формирования механизма эффективности госпрограмм позволяют данному механизму стать достаточно эффективным инструментом в обеспечении объективного мониторинга состояния индикаторов экономической безопасности государства.

Оценка эффективности реализации госпрограмм по итогам 2023 г. представлена на рисунке 4.

Достаточно низкий уровень финансового управления по госпрограммам связан с тенденцией перераспределения предусмотренных сводной бюджетной росписью средств федерального бюджета в резервный фонд Правительства в конце года для снижения доли неосво-



Рис. 2. Расчет интегральной оценки эффективности и хода реализации госпрограмм [5]



Рис. 3. Типы показателей для оценки динамики их прироста [6]

50 госпрограмм в 2023 году

94,1 % - средний уровень оценки эффективности госпрограмм в 2023 году

Компоненты расчета интегральной оценки эффективности



Рис. 4. Оценка эффективности реализации госпрограмм по итогам 2023 г. [8]

енных средств для достижения в том числе высоко-го уровня кассового исполнения.

Кроме того, другими факторами достижения указанного уровня кассового исполнения являются:

- высокий процент перераспределения средств между разными направлениями расходов госпрограмм в течение года (по 26 из 38 госпрограмм уровень перераспределения составил более 10 % средств);

- большое количество изменений параметров сводной бюджетной росписи в сторону уменьшения в 4 квартале года.

Указанные факторы свидетельствуют о невысоком качестве планирования бюджетных ассигнований по отдельным госпрограммам.

В связи с этим следует отметить, что механизм оценки эффективности лишь частично предусматривает возможность снижения оценки при возможных корректировках финансового обеспечения госпрограмм, что в совокупности со значительным влиянием оценки уровня результативности госпрограмм снижает репрезентативность интегральной оценки эффективности госпрограммы.

Ввиду того, что на долю уровня результативности госпрограммы приходится 80 % интегральной оценки эффективности госпрограммы, любое снижение плановых значений параметров госпрограмм значительно повысит указанный уровень результативности.

Также следует отметить, что интегральная оценка эффективности госпрограмм размывается большим количеством контрольных точек, отражающих технические процессы, которые не коррелируют с реальным социально-экономическим эффектом.

Кроме того, выявлено, что 100 % достижение получили 8 % всех показателей, где плановое значение, установленное на отчетный период, равно базовому значению, т.е. заданному достигнуто. При этом отсутствовал какой-либо социально-экономический эффект от реализации мероприятий, направленных на достижение указанных показателей.

Исходя из вышесказанного, введение нового компонента инте-

гральной оценки эффективности госпрограмм лишь на 10 % скорректировало объективность проводимой оценки эффективности госпрограмм.

Между тем, несмотря на введение нового компонента, по-прежнему происходит «подмена» терминов эффективности и результативности госпрограмм и расчет именно эффективности реализации госпрограмм не представляется возможным ввиду отсутствия прямой взаимосвязи между финансовым обеспечением, направленным на реализацию госпрограммы, и установленными плановыми значениями параметров госпрограмм.

Следует отметить невозможность установления корректной связи между пороговыми значениями индикаторов экономической безопасности государства и расходами федерального бюджета на их выполнение при включении таких индикаторов в состав госпрограмм в качестве показателей.

Кроме того, требуется провести анализ ключевых социально-экономических показателей Российской Федерации, которые не включены в состав госпрограмм, но характеризуют состояние сфер в области обеспечения экономической безопасности государства и удовлетворенности граждан. Без указанных показателей не представляется возможным определить в полной мере эффективность реализации госпрограмм.

В связи с этим следует рассмотреть состояние отдельных индикаторов экономической безопасности Российской Федерации в целях приведения доказательной базы по необходимости их внедрения в систему управления госпрограммами в обязательном порядке.

На рисунке 5 представлен темп роста ВВП ведущих экономик мира. Следует учитывать, что выбранный временной период, который не затрагивает 2023 г., включает в себя пребывание мировых экономик в стадии роста, стагнации, а также в условиях рецессии в 2022 г. у всех представленных стран.

Исходя из рисунка 5, видно, что темпы роста ВВП Российской Федерации, начиная с 2013 г., не превышали 4,7 % (максимум за данный период, достигнутый в 2021 г. после серьезного падения в год

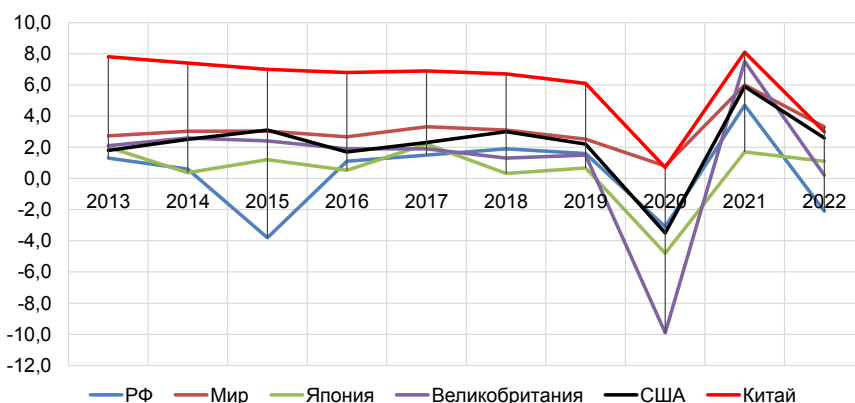


Рис. 5. Темп роста ВВП, % [9]

начала пандемии COVID-19, в 2023 г. – рост составил 3,6 %).

По итогам 2022 г., ввиду влияния на мировую экономику последствия пандемии COVID-19, а также обострения отношений между США и Российской Федерацией, между США и Китаем в сфере мировой торговли, общемировые темпы роста ВВП снизились по отношению к 2021 г.

По итогам 2022 г. уровень экономики снизился в Российской Федерации на 2,1 %, однако в 2020 г. спад оказался существеннее – на 3,1 %. Обосновывается такая ситуация вовремя принятыми мерами в период пандемии, а также повышением государственных расходов на поддержку экономики страны в период введения полномасштабных санкций в отношении России. При этом в госпрограммах указанные меры отображались не в полной мере ввиду необходимости проведения длительных межведомственных согласований, которые могут замедлить доведение финансирования до получателей бюджетных средств по программным направлениям расходов.

Несмотря на формирование нового механизма оценки эффективности госпрограмм, не решена проблема расчета именно эффективности госпрограмм путем снижения доли результативности госпрограмм за отчетный период, рассчитываемую нарастающим итогом, и повышения доли качества финансового управления госпрограммами.

В связи с этим рассматриваемый механизм нуждается в качественной «донастройке», необходимой для решения обозначенных в настоящем исследовании проблем.

Решение проблем выстраивается из соответствующих направлений развития механизма оценки эффективности госпрограмм с учетом дополнения состава госпрограмм индикаторами экономической безопасности и разработки методики их учета при проведении оценки эффективности госпрограмм.

Указанное правило предусматривает возможность связать процесс корректировки госпрограммы и актуальные мировые тенденции и национальные особенности. Следовательно, изменения в части нормативно-правового регулирования должны иметь методический характер, которые откроют возможности для государственного управления вовремя и эффективно реагировать на появления внутренних и внешних угроз, возникающих перед Российской Федерацией.

Таким образом, возможно сформировать направление по развитию рассматриваемого механизма путем внесения изменений в механизм оценки эффективности госпрограмм.

Установление коррелирующей связи между оценками эффективности госпрограмм и реальным состоянием отраслей экономики, социальной сферы, финансовой системы является одним из клю-

чевых направлений по развитию самого механизма оценки эффективности госпрограмм.

Между тем, одним из способов установить данную корреляцию является введение дополнительно «поправочного» коэффициента к оценке эффективности госпрограмм. При этом, в отличие от одного из компонентов интегральной оценки эффективности – оценки динамики прироста показателей, дополнительный «поправочный» коэффициент не будет входить в интегральную оценку эффективности.

Введение поправочного коэффициента к интегральной оценке эффективности госпрограмм снизит долю госпрограмм, характеризующих развитие отдельных отраслей, оценка эффективности которых не коррелирует с оценкой их реального состояния.

Литература:

1. Котова Ю.Н. Оценка эффективности реализации государственных и целевых программ: концептуальный подход // Инструменты проектного управления и анализ данных в системах поддержки принятия решений: Сб. материалов II межд. науч.-практ. конференции студентов, аспирантов и молодых ученых, Донецк, 22 апреля 2021 г. Донецк: Донецкий нац. ун-тет, 2021. С. 96–101.
2. Наумов С.Н., Гусева Н.В., Гумеров Р.Р., Солнцева Л.И. Оценка качества государственных программ Российской Федерации и противодействие манипулированию их индикаторами // Экономическая безопасность. 2022. Т. 5. № 4. С. 1391–1412.
3. Постановление Правительства Российской Федерации от 15.05.2023 г. № 752 «Об утверждении Правил формирования сводного годового доклада о ходе реализации и оценке эффективности государственных программ Российской Федерации и признании утратившими силу некоторых актов и отдельных положений некоторых актов Правительства Российской Федерации» // СПС КонсультантПлюс.

4. Стандарт внешнего государственного аудита (контроля). Аудит эффективности, утвержденный постановлением Коллегии Счетной палаты Российской Федерации от 09.02.2021 г. № 2ПК // СПС КонсультантПлюс.
5. Постановление Правительства Российской Федерации от 26.05.2021 г. № 786 «О системе управления государственными программами Российской Федерации» (вместе с «Положением о системе управления государственными программами Российской Федерации») // СПС КонсультантПлюс.
6. Приказ Министерства экономического развития Российской Федерации от 25.05.2023 г. № 346 «Об утверждении методики расчета оценки динамики прироста значений показателей государственных программ Российской Федерации и их структурных элементов» // СПС КонсультантПлюс.
7. Серкова К.Я. Система оценки качества реализации государственных программ. СПб.: Культинформ-пресс, 2019. 206 с.
8. Интегральная оценка эффективности открытых госпрограмм в 2023 году // АИС «Портал Госпрограмм». URL: https://programs.gov.ru/Portal/analytics/quarter_report_to_government (дата обращения: 18.09.2024).
9. Статистика Всемирного банка «Рост ВВП». URL: <https://databank.worldbank.org/indicator/NY.GDP.MKTR.KD.ZG/1ff4a498/Popular-Indicators> (дата обращения: 20.09.2024).

Features of the Mechanism for Evaluating the Russian Federation Government Programs Effectiveness

Zaytsev R.V.
Plekhanov Russian University of Economics

The reform of the state programs management carried out in 2022 in the Russian Federation also led to a reform of the mechanism for evaluating their effectiveness.

The purpose of the study is to develop recommendations for the development of a mechanism for evaluating the Russian Federation government programs effectiveness. The scientific significance of the article lies in determining the key features of the mechanism for evaluating the Russian Federation government programs effectiveness, taking into account the updated methodology for calculating this assessment. The practical significance of the study lies in the fact that the results of the study can be used when making changes to the current mechanism for evaluating the Russian Federation government programs effectiveness and developing other documents necessary to establish objective results of the implementation of state programs in the Russian Federation.

Keywords: government programs, implementation control, efficiency assessment, economic security, government programs expertise

