

## Проблемы управления: теория и практика

Борщевский Г.А.

### Инструменты оценки реализации государственных программ Российской Федерации

Борщевский Георгий Александрович — кандидат исторических наук, доцент, Российская академия народного хозяйства и государственной службы (РАНХиГС) при Президенте РФ, Москва, РФ.

E-mail: [ga.borshchevskiy@migsu.ranepa.ru](mailto:ga.borshchevskiy@migsu.ranepa.ru)

SPIN-код РИНЦ: [5598-6537](https://elibrary.ru/5598-6537)

#### Аннотация

Целью статьи является изучение практики реализации и оценки эффективности государственных программ. Обследованы все федеральные государственные программы, действовавшие в период с 2011 г. по настоящее время, с использованием материалов правовых актов и официальной статистики. Исследование выполнено с применением методов факторного анализа, регрессионно-корреляционного анализа, анализа документов. Проверены гипотезы о существовании связей между динамикой реализации программ и социально-экономическим развитием, между эффективностью деятельности органов власти — исполнителей программ и уровнем реализации программ, а также о соответствии целевых показателей госпрограмм показателям статистических наблюдений. В результате исследования выявлена эмпирическая взаимосвязь между уровнем эффективности программ и динамикой развития соответствующих отраслей и регионов. Данный критерий предлагается включить в методику разработки и оценки государственных программ. Также выяснено, что большинство целевых индикаторов государственных программ не соответствует показателям федерального статистического наблюдения. Использование показателей официальной статистики в качестве целевых индикаторов программ позволит повысить объективность оценки и согласованность мероприятий программ с динамикой показателей социально-экономического развития, а также оценить вклад программ в развитие соответствующих отраслей и регионов путем сопоставления значений статистических показателей до, в период и после завершения реализации программ. Отмечен ряд недостатков в ходе реализации и оценки программ: акцент на формативных показателях, а не на достижении конечных социально значимых результатов; рост числа целевых индикаторов и контрольных событий на фоне снижения уровня их реализации. Впервые выявлено существование эмпирической связи между эффективностью деятельности ответственных исполнителей и эффективностью реализации программ. Предложено упрочить связь между результатами выполнения государственных программ и оценкой эффективности деятельности федеральных органов исполнительной власти.

#### Ключевые слова

Государственная программа, программно-целевое планирование, оценка *ex-ante* и *ex-post*, управление по результатам, эффективность.

#### Введение

Использование программно-целевого метода планирования является одной из ключевых тенденций развития государственного управления. В России внедрение государственных программ в качестве инструмента стратегического планирования рассматривается как важнейший инструмент управления по результатам. Эффект от внедрения данного инструмента зависит от качества мониторинга и оценки

эффективности реализации программ, а также от того, в какой степени результаты такой оценки влияют на дальнейшую реализацию программ. В связи с этим исследование инструментов оценки эффективности государственных программ является весьма актуальным.

Развитие методов математического моделирования придало планированию научную основу, а экономический империализм XX в. способствовал проникновению эконометрических методов в различные сферы человеческой деятельности.

Программно-целевое планирование прошло в своем развитии ряд этапов.

На *первом* из них, по классификации Х. Вольмана<sup>1</sup>, охватившем 1940–1960-е гг., применение механизмов комплексного народнохозяйственного планирования в СССР позволило реализовать масштабные проекты. На Западе планирование применялось для реализации мегапроектов, в основном в оборонной сфере. С точки зрения критерия эффективности все программы того времени объединяет стремление к точному следованию заданному алгоритму. Технологии оценки эффективности программ — анализ эффекта от отказов (*Failure Mode and Effects Analysis, FMEA*), изучение угроз работоспособности (*Hazard Operability, HAZOP*), анализ критических контрольных точек (*Hazard Analysis and Critical Control Points, HACCP*), «дерево» отказов (*Fault Tree Analysis, FTA*) — строились на минимизации отклонения функционирования системы от заданных показателей.

На *следующем* этапе, в 1970–1980-е гг., основной акцент при разработке программ и оценке их эффективности был сделан на оптимизации издержек. Общеэкономический кризис на Западе привел к возникновению теории государственного менеджмента (*New Public Management, NPM*), предполагавшей интеграцию методов управления коммерческого сектора в бюджетную сферу. Опыт применения концепции *NPM* в различных странах показал, что бюджетная эффективность, понимаемая как снижение расходов, не является универсальным критерием эффективности программ и политик.

На *третьем* этапе, в 1990–2000-е гг., произошло внедрение программных инструментов во все сферы публичного управления и правовое закрепление необходимости разработки и оценки программ. Распространение концепции общественно-государственного управления (*Good Governance*) вызвало отождествление эффективности с открытостью, подотчетностью, устойчивым

---

<sup>1</sup> Вольманн Х. Оценка реформ государственного управления: «третья волна» // Социологические исследования. 2010. № 10. С. 93–99.

развитием. Эффективность публичного управления характеризуется внешними по отношению к системе управления социально-экономическими факторами, для оценки которых применяются количественные и качественные индикаторы. Государственные программы создаются для достижения приоритетов в одной или нескольких отраслях путем реализации взаимосвязанных мероприятий, обеспеченных ресурсами, согласованных по срокам и исполнителям<sup>2</sup>. Оценка программ (*Programs and Policies Evaluation*) представляет собой аналитический инструмент для измерения непосредственных и конечных эффектов реализации программы<sup>3</sup>, уровня ее результативности и воздействия на регулируемую сферу<sup>4</sup>.

С распадом системы социализма в России произошло ослабление внимания к научным основам планирования, при этом Китай продолжил разработку межотраслевых народнохозяйственных планов, дополненных экспериментальными методами<sup>5</sup>. На Западе индикативное планирование осуществляется через механизмы программного бюджетирования (бюджетирование, ориентированное на результат). Примерами применяемых методик являются рейтинговая оценка программ (*Program Rating Assessment Tool, PART*) в США и управление проектным циклом (*Project Circle Management, PCM*) в странах Евросоюза<sup>6</sup>.

В последнее десятилетие в России также используется программное бюджетирование и трехлетний бюджетный цикл; отчеты о деятельности распорядителей бюджетных средств привязаны к мероприятиям программ; принят закон о планировании; формируется единая система стратегического планирования. Возродился исследовательский интерес к данному направлению. Им занимаются такие видные ученые, как А.Г. Аганбегян<sup>7</sup>, В.М. Полтерович<sup>8</sup>, С.Ю. Глазьев<sup>9</sup>,

---

<sup>2</sup> Федеральный закон от 28.06.2014 № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации» // ГАРАНТ.РУ [Информационно-правовой портал]. URL: <http://base.garant.ru/70684666/> (дата обращения: 03.05.2018). 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 РФ.

<sup>3</sup> Тихомиров Б., Френкель А. О единой социально-экономической политике и стратегическом планировании // Экономическая политика. 2017. Т. 12. № 4. С. 89.

<sup>4</sup> Аверьянова Н.Н. Сущность и назначение документов государственного стратегического планирования в современной России // Законодательство. 2015. № 7. С. 25.

<sup>5</sup> Heilmann S., Melton O. The Reinvention of Development Planning in China, 1993–2012 // Modern China. 2013. No XX (X). P. 49.

<sup>6</sup> Using the Program Assessment Rating Tool as a Management Control Process. Washington, DC: U.S. Environmental Protection Agency Office of Inspector General, 2007.

<sup>7</sup> Аганбегян А.Г. Какой комплексный план до 2025 года нужен России? // Экономическая политика. 2017. Т. 12. № 4. С. 8–29.

А.Д. Некипелов<sup>10</sup>, Р.С. Гринберг<sup>11</sup>, В.А. Мау<sup>12</sup>, Я.И. Кузьминов<sup>13</sup>, В.Л. Тамбовцев<sup>14</sup>, А.А. Аузан<sup>15</sup>. Сопоставление позиций данных авторов заслуживает отдельной статьи. Обобщая, можно отметить родство их взглядов относительно несовершенства действующего законодательства, избыточной и формальной структуры документов планирования при слабой проработанности вопроса о целеполагании и оценке эффективности. Выявление эффекта от управления по-прежнему остаётся исключительно сложной прикладной задачей, так как часто трудно установить, достигнут тот или иной результат благодаря деятельности органов управления, независимо от нее или же вопреки ей.

Современной тенденцией является переход к «скользящему» планированию, построенному на сочетании документов различного уровня и возможности их корректировки с учетом динамики потребностей экономики<sup>16</sup>. Для мониторинга результатов планирования используются технологии «больших данных» (*Big Data*), позволяющие обрабатывать массив разнообразных статистических показателей с помощью программных средств<sup>17</sup>.

Имеется ряд работ, посвященных методам оценки государственных программ<sup>18</sup> и практике их реализации<sup>19</sup>. Методологически важен тезис В.Н. Южакова, что при оценке программ «данные о динамике показателей позволяют сформировать системное

---

<sup>8</sup> Полтерович В., Дмитриев М., Яковлев А., Гурвич Е., Аузан А. Судьба экономических программ и реформ в России // Вопросы экономики. 2017. № 6. С. 22–44.

<sup>9</sup> Глазьев С.Ю. Прикладные результаты теории мирохозяйственных укладов // Экономика и математические методы. 2016. № 3. С. 3–21.

<sup>10</sup> Некипелов А., Ивантера 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.

<sup>11</sup> Кризисы и прогнозы в свете теории длинных волн / Под ред. Л.Е. Гринина, А.В. Коротаева, Р.С. Гринберга. М.: ИЭ РАН, 2016.

<sup>12</sup> Мау В. Перспективы роста российской экономики // Вопросы экономики. 2017. № 2. С. 3–11.

<sup>13</sup> Кузьминов Я.И., Семенов Д.С., Фрумин И.Д. Незавершенный переход: от Госплана — к мастер-плану // Отечественные записки. 2013. № 4. С. 85–98.

<sup>14</sup> Тамбовцев В. Планирование и оппортунизм // Вопросы экономики. 2017. № 1. С. 22–39.

<sup>15</sup> Аузан А.А. «Эффект колеи». Проблема зависимости от траектории предшествующего развития — эволюция гипотез // Вестник Московского университета. Серия 6. Экономика. 2015. № 1. С. 3–17.

<sup>16</sup> Чугуевская Е.С. Концептуальные основы формирования системы документов стратегического планирования регионального развития: презентация. М.: Минэкомразвития России, 2016. С. 11.

<sup>17</sup> См.: Liu M., Yuan Q. The Evolution of Information and Communication Technology in Public Administration // Public Administration and Development. 2015. Vol. 35. No 2. P. 140–151; 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. No 5. URL: <https://bdataanalytics.biomedcentral.com/articles/10.1186/s41044-016-0018-9> (accessed: 15.04.2018).

<sup>18</sup> См., к примеру: Шаш Н.Н. Управление эффективностью государственных программ: методологические основы разработки программного бюджета // Управленец. 2015. № 1. С. 4–15.

<sup>19</sup> См., к примеру: Перфильев С.В., Логинов И.Н., Горбова О.Ю., Дудукина О.И. Программно-целевое управление региональным развитием: монография. Рязань: РГРТУ, 2013.

видение тенденций развития сферы управления»<sup>20</sup>. Это подтверждается и зарубежными исследованиями<sup>21</sup>.

Различные подходы к оценке программ обобщены нами в Таблице 1.

**Таблица 1. Типологии оценивания программ<sup>22</sup>**

Варианты названия	Этап	Задачи	Субъект	Методы
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Предварительная оценка (<i>pre-assessment</i>)</li> <li>• прогнозная оценка (<i>ex-ante assessment</i>)</li> <li>• формирующая оценка (<i>formative assessment</i>)</li> <li>• оценка регулирующего воздействия (<i>impact evaluation</i>)</li> </ul>	До утверждения программы	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Определение соответствия программы приоритетам политики,</li> <li>• оценка выполнимости программы,</li> <li>• оценка рисков,</li> <li>• определение круга вовлеченных лиц,</li> <li>• выработка индикаторов эффективности программы</li> </ul>	Разработчик программы	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Экстраполяция данных о прошлом опыте для оценки последствий,</li> <li>• агрегирование;</li> <li>• расчет корреляций между экзогенными и эндогенными переменными;</li> <li>• выявление закономерности в потоке событий</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Сопровождающая оценка (<i>accompanying assessment</i>)</li> <li>• процессная оценка (<i>process evaluation</i>)</li> <li>• технологическая оценка (<i>technological evaluation</i>)</li> <li>• мониторинг, текущая оценка (<i>on-going evaluation</i>)</li> </ul>	В ходе реализации программы	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Корректировка с учетом промежуточных результатов,</li> <li>• оценка степени достижения поставленных задач,</li> <li>• оценка эффективности использования финансирования</li> </ul>	Исполнители программы, органы госконтроля и надзора, привлеченные ими эксперты	Систематический сбор данных по индикаторам программы
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Итоговая оценка (<i>summative evaluation</i>)</li> <li>• ретроспективная оценка (<i>ex-post evaluation</i>)</li> <li>• суммирующая оценка</li> <li>• оценка фактического воздействия (<i>outcome evaluation</i>)</li> </ul>	После завершения программы	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Оценивание конечных результатов программы,</li> <li>• подготовка отчета с рекомендациями о ее продлении, прекращении или изменении</li> </ul>		<ul style="list-style-type: none"> <li>• Анализ затраты-выгоды и затраты-эффективность,</li> <li>• сравнение средних,</li> <li>• построение регрессии,</li> <li>• подбор контрольной группы и др.</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Мета-оценка (<i>meta-evaluation</i>)</li> </ul>	Вне связи с конкретной программой	Оценка оптимальности существующей системы оценки программ	Орган в сфере планирования	Разработка стандартов оценивания

<sup>20</sup> 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.

<sup>21</sup> См., к примеру: Tatham M., Bauer M.W. The State, the Economy, and the Regions: Theories of Preference Formation in Times of Crisis // Journal of Public Administration Research and Theory. 2016. Vol. 26. No 4. P. 631–646.

<sup>22</sup> Составлено автором по материалам: Todd P.E., Wolpin K.I. Ex-ante Evaluation of Social Programs / PIER Working Paper No. 06-022. 2006. URL: [https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract\\_id=931393](https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=931393) (accessed: 15.04.2018); Reforming the Evaluation of Research: New Directions for Evaluation. No 118 / Ed. by C.L.S. Coryn, M. Scriven. San Francisco, CA: Jossey-Bass, 2008; Cobb-Clark D.A., Crossley T. Econometrics for Evaluations: An Introduction to Recent Developments. New York: Economic Record, 2013.

Видно, что все многообразие подходов можно свести к нескольким ключевым, в зависимости от времени проведения и цели оценки. Данные виды оценки используются не только в отношении программ, но и для решения широкого круга задач макроэкономического анализа<sup>23</sup>. В общем виде различают прогнозную (*ex ante*) и ретроспективную (*ex post*) оценку.

*Прогнозная оценка* предполагает построение вероятностных моделей, базирующихся на теоретических концепциях развития некоего процесса, выявлении причинно-следственных связей между переменными.

*Ретроспективная оценка* применяется для определения фактического развития процесса, как правило, с использованием статистических (реже опросных) методов. Очевидно, что ретроспективная оценка может использоваться для верификации прогнозов после наступления событий.

В Сводном докладе Минэкономразвития России о ходе реализации и оценке эффективности государственных программ РФ (2015 г.) предложены следующие перспективные методы: оценка корректности действий ответственного исполнителя; оценка внешних факторов; оценка достаточности и своевременности финансирования; учет фактора времени наступления эффекта; сопоставление с результатами прошлых лет и опережающих стран; оценка степени достижения цели. Данный перечень содержит смешение методов процессной и ретроспективной оценки. Распределение методов оценки по этапам разработки и реализации программ пока официально не закреплено.

В экспертной среде, на наш взгляд, отсутствует развернутая дискуссия о применении государственных программ и об оценке их эффективности. За исключением небольшого ряда работ<sup>24</sup>, трудно назвать обобщающие исследования проблем применения программ. Чаще исследуются отдельные программы, и не в динамике, а в конкретный момент времени. Необходимость восполнения указанных пробелов задает вектор настоящего исследования.

---

<sup>23</sup> Клименко А.В., Королев В.А., Двинских Д.Ю., Сластихина И.Ю. О гармонизации документов государственного стратегического планирования: препринт. М.: НИУ ВШЭ, 2015. С. 21.

<sup>24</sup> См., к примеру: 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; 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.

### **Методология и данные**

Переход к действующей системе разработки и оценки государственных программ РФ произошел в 2010 г.<sup>25</sup> в рамках деятельности правительства по повышению эффективности бюджетных расходов<sup>26</sup>. Государственная программа включает в себя федеральные целевые программы (ФЦП) и подпрограммы.

Перечень государственных программ установлен согласно приоритетам социально-экономического развития. Все программы разделены на *пять отраслевых направлений*: Новое качество жизни — 13 программ; Инновационное развитие и модернизация экономики — 18 программ; Обеспечение национальной безопасности — 2 программы; Сбалансированное региональное развитие — 6 программ; Эффективное государство — 4 программы.

Таким образом, запланирована реализация 43 программ, из которых реализуются 40. Часть программ носит секретный характер, поэтому информация об их реализации отсутствует или представлена не полностью. Ответственные исполнители ежеквартально готовят промежуточные отчеты и ежегодно до 1 марта направляют итоговый отчет о реализации программ. Минэкономразвития России оценивает эффективность программ по степени достижения целевых показателей, по эффективности деятельности ответственного исполнителя, по реализации контрольных событий и по уровню кассового исполнения расходов бюджета на реализацию программы<sup>27</sup>. Оценка осуществляется в период реализации программы через показатели результативности (формативные показатели); итоговое оценивание (*ex-post*) не распространено<sup>28</sup>.

Программы включают более 2 000 целевых показателей. За период реализации требования к показателям программ менялись 11 раз, что отражалось на качестве

<sup>25</sup> Распоряжение Правительства РФ от 11.11.2010 № 1950-р «Об утверждении перечня государственных программ Российской Федерации» // ГАРАНТ.РУ [Информационно-правовой портал]. URL: <http://base.garant.ru/199749/> (дата обращения: 03.05.2018).

<sup>26</sup> Распоряжение Правительства РФ от 30.06.2010 № 1101-р «Об утверждении Программы Правительства РФ по повышению эффективности бюджетных расходов» // КонсультантПлюс [Справочная правовая система]. URL: [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_102311/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_102311/) (дата обращения: 03.05.2018).

<sup>27</sup> Постановление Правительства РФ от 19.04.2005 № 239 «Об утверждении Положения о разработке, утверждении и реализации ведомственных целевых программ» // ГАРАНТ.РУ [Информационно-правовой портал]. URL: <http://base.garant.ru/188085/> (дата обращения: 03.05.2018); Постановление Правительства РФ от 02.08.2010 № 588 «Об утверждении порядка разработки, реализации и оценки эффективности государственных программ Российской Федерации» // ГАРАНТ.РУ [Информационно-правовой портал]. URL: <http://base.garant.ru/198991/> (дата обращения: 03.05.2018).

<sup>28</sup> Бреусова А.Г. Оценка эффективности государственных программ // Вестник Омского государственного университета. 2015. № 2. С. 130.

программ, приводило к усложнению их структуры и процесса оценки эффективности. В создании в 2016 г. Совета при Президенте по стратегическому развитию и приоритетным проектам выразилась установка на усиление контроля над реализацией документов планирования. Состав документов существенно увеличился, поэтому было принято решение установить перечень из 207 ключевых показателей, динамика которых докладывается Президенту РФ.

В 2017 г. государственные программы развития здравоохранения, образования, жилищного строительства, транспорта и сельского хозяйства отобраны для проведения эксперимента по внедрению проектного управления<sup>29</sup>. Эксперимент по реализации пилотных программ объясняется, на наш взгляд, недовольством со стороны политического руководства сложившейся практикой реализации госпрограмм.

В настоящей статье мы стремимся изучить практику реализации и оценки эффективности государственных программ Российской Федерации. Достижение этой цели с применением методологии факторного анализа позволит выявить проблемные моменты в существующих способах оценки государственных программ и сформулировать предложения по совершенствованию этой деятельности. В качестве факторов, влияющих на успешность реализации программ, мы рассматриваем деятельность ответственных органов исполнительной власти, возможность проследить тенденции изменения целевых индикаторов и оценить влияние программы на социально-экономическое развитие страны.

Исследование основано на эмпирических данных. Нами рассмотрены все федеральные государственные программы в период с 2011 г. по настоящее время. Источниками данных служили ежегодные Сводные доклады о ходе реализации и оценке эффективности государственных программ Минэкономразвития России, тексты программ и материалы Портала госпрограмм РФ (<http://programs.gov.ru/portal/>). Мы выявили, как изменялись в указанный период объемы финансирования программ и отношение объема программных расходов к общему объему расходов федерального бюджета. Также проанализирована динамика целевых показателей (индикаторов) программ и динамика показателей, характеризующих их эффективность.

В статье предложены и рассмотрены *три основные гипотезы*.

---

<sup>29</sup> Постановление Правительства РФ от 12.10.2017 № 1242 «О разработке, реализации и об оценке эффективности отдельных государственных программ РФ» // ГАРАНТ.РУ [Информационно-правовой портал]. URL: <http://base.garant.ru/71792342/> (дата обращения: 03.05.2018).



Н1. *Динамика показателей, характеризующих эффективность реализации программ, соответствует динамике социально-экономического развития соответствующих отраслей и регионов.* В законе «О стратегическом планировании» в качестве цели государственных программ названо «достижение приоритетов и целей государственной политики». Минэкономразвития России указывает, что «целью государственных программ является не охват расходов на выполнение какой-либо функции, а необходимость решения крупных социально-экономических задач»<sup>30</sup>. Таким образом, эффективность программ следует оценивать по изменениям в регулируемой сфере, фиксируемым статистикой. Мы сопоставили оценки эффективности реализации программ в докладах Минэкономразвития и значения показателей «Структура валовой добавленной стоимости ВВП по видам экономической деятельности, в процентах к итогу» и «Валовая добавленная стоимость валового регионального продукта по субъектам Российской Федерации, в процентах к итогу»<sup>31</sup>. Эти показатели отражают вклад отрасли или региона в развитие экономики в годы реализации программы. В качестве базового года взят год, предшествующий началу реализации программы. Соответствие между данными показателями будет свидетельствовать о том, что государственные программы содействуют социально-экономическому развитию.

Н2. *Целевые показатели (индикаторы) программ соответствуют показателям федерального статистического наблюдения.* Федеральная служба государственной статистики (Росстат) участвует в согласовании целевых показателей государственных программ<sup>32</sup>. В качестве критерия для оценки эффективности учитывается объективность целевых показателей программ<sup>33</sup>. Объективность повышается, если показатели устанавливаются и данные по ним собираются независимо от ответственного исполнителя программы. Целесообразно выяснить, какая доля целевых показателей программ соответствует показателям статистики. Мы сопоставили состав целевых показателей государственных программ на 2017 г. с

---

<sup>30</sup> Сводный доклад о ходе реализации и оценке эффективности государственных программ Российской Федерации за 2013 год. М.: Минэкономразвития России, 2014. С. 4.

<sup>31</sup> Россия в цифрах: Стат. сб. М.: Росстат, 2017. Табл. 13.3; Регионы России. Социально-экономические показатели — 2016: Стат. сб. М.: Росстат, 2016. Табл. 10.01.

<sup>32</sup> См. п. 20 Постановления Правительства РФ от 02.08.2010 № 588 «Об утверждении порядка разработки, реализации и оценки эффективности государственных программ Российской Федерации».

<sup>33</sup> Приказ Минэкономразвития России от 16.09.2016 № 582 «Об утверждении Методических указаний по разработке и реализации государственных программ Российской Федерации» // ГАРАНТ.РУ [Информационно-правовой портал]. URL: <http://base.garant.ru/71508802/> (дата обращения: 03.05.2018).

показателями Федерального плана статистических работ<sup>34</sup>. Соответствующими считались показатели при совпадении их наименований и методик подсчета (единиц измерения).

НЗ. *Имеется взаимосвязь между уровнем эффективности ответственных исполнителей и эффективностью государственных программ.* Эта гипотеза продиктована значительной ролью ответственного исполнителя в подготовке и реализации государственной программы. Ответственные исполнители разрабатывают программы и механизмы их оценки, обеспечивают их реализацию, готовят отчеты. Мы предположили, что федеральные органы исполнительной власти (ФОИВ), являющиеся ответственными исполнителями более эффективных госпрограмм, занимают лидирующие позиции среди ФОИВ по уровню эффективности. Изучены рейтинги ФОИВ по созданию условий для ведения бизнеса<sup>35</sup> и реализации механизмов открытости<sup>36</sup>. Позиции ФОИВ в рейтингах сопоставили с их позициями как ответственных исполнителей программ. Проверка данной гипотезы позволит составить суждение об эффективности деятельности ФОИВ и о том, как эта деятельность влияет на успешность реализации ими государственных программ.

### ***Результаты и обсуждение***

Изучение динамики реализации государственных программ показывает увеличение их общего количества и объема сопутствующей документации — планов, графиков, отчетов. Однако полный комплект необходимых документов по всем программам пока не сформирован, что видно из Таблицы 2.

Уровень достижения целевых показателей снижается с ростом качества мониторинга программ. Количество контрольных событий за анализируемый период возросло почти в 4 раза, а уровень их реализации почти не изменился. Финансирование программ из федерального бюджета возросло на 20% в номинальных значениях и

---

<sup>34</sup> Распоряжение Правительства РФ от 06.05.2008 № 671-р. «Об утверждении Федерального плана статистических работ» // ГАРАНТ.РУ [Информационно-правовой портал]. URL: <http://base.garant.ru/6388294/> (дата обращения: 03.05.2018).

<sup>35</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>36</sup> См.: Оценка реализации федеральными органами исполнительной власти механизмов открытости / Открытое правительство; ВЦИОМ. М., 2015. URL: [http://fssprus.ru/files/fssp/db/files/201602/ocenka\\_otkryto\\_sti\\_za\\_2015\\_2016391910.pdf](http://fssprus.ru/files/fssp/db/files/201602/ocenka_otkryto_sti_za_2015_2016391910.pdf) (дата обращения: 15.04.2018); Мониторинг оценки реализации федеральными органами исполнительной власти механизмов открытости / Открытое правительство; ВЦИОМ. М., 2016. URL: <http://open.gov.ru/upload/iblock/ffe/ffe4064e744ea147f2a016192d0501e.pdf> (дата обращения: 15.04.2018).

снизилось на 16% в реальном выражении, т.к. накопленная инфляция в 2013–2016 гг. составила 36%.

**Таблица 2. Основные показатели реализации государственных программ РФ<sup>37</sup>**

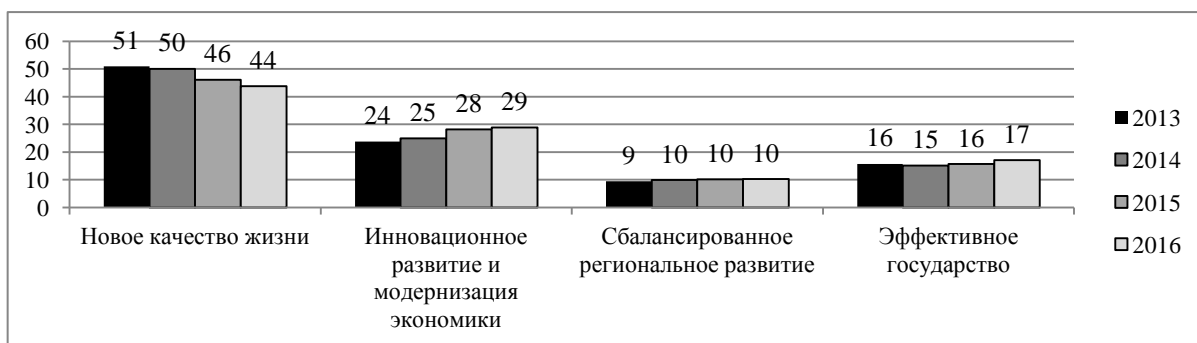
Параметры сравнения	2013	2014	2015	2016
Реализуется программ, ед.	36	37	38	40
Утверждено планов реализации программ, ед.	33	34	35	37
Представлено годовых отчетов о реализации, ед.	32	33	36	36
Общее число целевых показателей (без ФЦП и подпрограмм), ед.	293	299	307	331
Средняя степень достижения целевых 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

Уровень кассового исполнения расходов по программам все годы был выше уровня достижения целевых показателей, реализации контрольных мероприятий и общего уровня эффективности программ. Это указывает на то, что *финансирование программ не привязано к уровню их эффективности.*

Долю программных расходов федерального бюджета планировалось довести с 50% в 2013 г. до 95% к 2016 г., однако этого не произошло. *Реальная доля расходов на государственные программы остается на уровне ниже 50%*, что не позволяет говорить о внедрении в России концепции бюджетирования, ориентированного на результат, предусмотренной программой повышения эффективности бюджетных расходов.

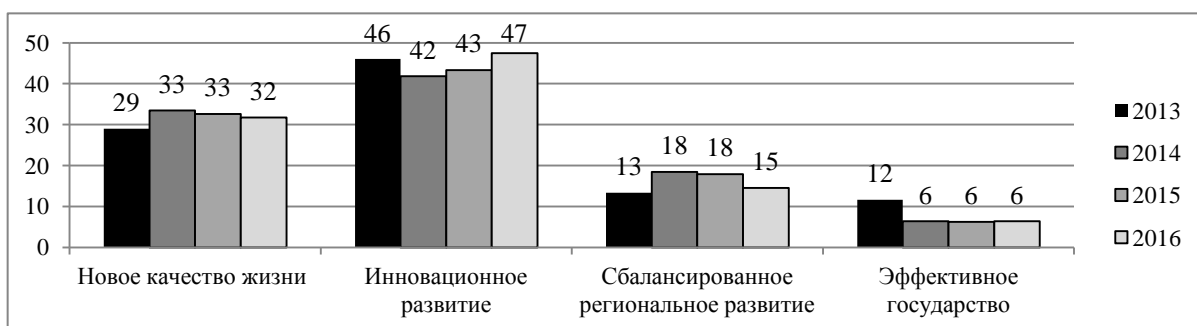
К направлению «Новое качество жизни» относились 30% всех программ, но их доля финансирования (от финансирования всех программ) была преобладающей. В группу «Инновационное развитие и модернизация экономики» входило 40% программ, а их финансирование составляло 25–30%. В «Сбалансированное региональное развитие» входило 15% программ, а их доля в объеме финансирования была 9–10%; программы по направлению «Эффективное государство» составляли 10%, и на них приходилось 15–17% финансирования. Таким образом, *распределение финансового обеспечения программ не равномерно* (Рисунок 1).

<sup>37</sup> Составлено автором по материалам Сводных докладов Минэкономразвития России о ходе реализации и оценке эффективности государственных программ РФ, докладов Минфина России «Исполнение федерального бюджета и бюджетов бюджетной системы Российской Федерации».



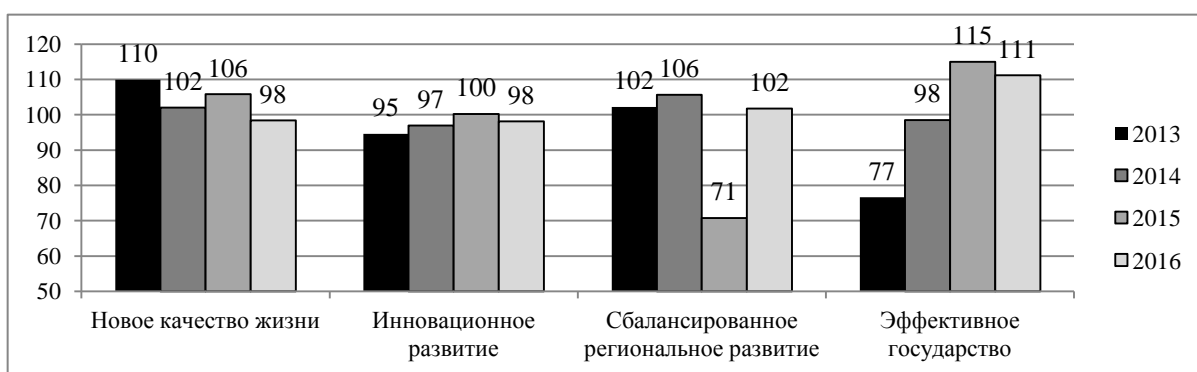
**Рисунок 1. Распределение бюджетного финансирования государственных программ, %<sup>38</sup>**

Распределение доли целевых показателей программ соответствовало количеству программ (Рисунок 2).



**Рисунок 2. Распределение целевых показателей (индикаторов) программ, %**

В начальный период наиболее эффективными были программы по направлению «Новое качество жизни», а в последние годы — «Эффективное государство». Программы направления «Инновационное развитие и модернизация экономики» демонстрировали низкий уровень эффективности, а программы регионального развития реализовывались неравномерно, что, вероятно, объясняется межрегиональными диспропорциями (Рисунок 3).



**Рисунок 3. Распределение программ по степени эффективности реализации, %**

<sup>38</sup> Здесь и далее: составлено автором по материалам и результатам собственного исследования.

Статистические связи критериев, учитываемых при оценке программ, выявлены в ходе корреляционного анализа ( $n = 151$ ), проведенного по всем программам за все годы их реализации (Таблица 3, где КК означает коэффициент корреляции).

**Таблица 3. Результаты факторного анализа**

Показатель 1	Показатель 2	КК, %	P <sub>value</sub>
Реализация контрольных событий (2014)	Уровень эффективности программ (2014)	93	0,000
Реализация контрольных событий (2013)	Уровень эффективности программ (2013)	81	0,000
Деятельность исполнителей программ (2015)	Уровень эффективности программ (2015)	79	0,000
Деятельность исполнителей программ (2016)	Уровень эффективности программ (2016)	79	0,000
Реализация контрольных событий (2015)	Уровень эффективности программ (2015)	76	0,000
Реализация контрольных событий (2016)	Уровень эффективности программ (2016)	76	0,000
Достижение целевых показателей (2013–2016)	Уровень эффективности программ (2013–2016)	71	0,000
Реализация контрольных событий (2013–2016)	Уровень эффективности программ (2013–2016)	68	0,000
Достижение целевых показателей (2015)	Уровень эффективности программ (2015)	67	0,000
Достижение целевых показателей (2016)	Уровень эффективности программ (2016)	67	0,000
Реализация контрольных событий (2015)	Деятельности исполнителей программ (2015)	46	0,000
Уровень кассового исполнения расходов (13–16)	Уровень эффективности программ (2013–2016)	43	0,000
Реализация контрольных событий (2013–2016)	Уровень кассового исполнения расходов (13–16)	29	0,0016
Достижение целевых показателей (2014)	Уровень эффективности программ (2014)	56	0,0039
Объем финансирования программ (2013–2016)	Реализация контрольных событий (2013–2016)	26	0,0052
Достижение целевых показателей (2013–2016)	Реализация контрольных событий (2013–2016)	26	0,0058
Достижение целевых показателей (2013)	Уровень эффективности программ (2013)	48	0,008
Уровень эффективности программ (2015)	Уровень эффективности программ (2016)	43	0,0096
Достижение целевых показателей (2015)	Деятельности исполнителей программ (2015)	43	0,013
Количество целевых показателей (2014)	Уровень кассового исполнения расходов (2014)	-37	0,038
Уровень кассового исполнения расходов (2015)	Деятельности исполнителей программ (2015)	36	0,045
Количество целевых показателей (2013–2016)	Достижение целевых показателей (2013–2016)	-18	0,045
Объем финансирования программ (2013–2016)	Уровень эффективности программ (2013–2016)	18	0,047
Количество целевых показателей (2013–2016)	Уровень эффективности программ (2013–2016)	-17	0,071
Реализация контрольных событий (2016)	Уровень кассового исполнения расходов (2016)	30	0,078
Количество целевых показателей (2015)	Уровень эффективности программ (2015)	-31	0,082
Количество целевых показателей (2015)	Деятельности исполнителей программ (2015)	-30	0,095
Объем финансирования программ (2014)	Реализация контрольных событий (2014)	29	0,097
Реализация контрольных событий (2015)	Уровень эффективности программ (2015)	29	0,1
Количество целевых показателей (2016)	Достижение целевых показателей (2016)	-28	0,1

Наиболее значимые соотношения выявлены между уровнем эффективности программ, с одной стороны, и уровнем реализации контрольных событий, деятельностью ответственных исполнителей, с другой. Объем финансирования программ имеет слабopоложительную связь с достижением контрольных событий и уровнем эффективности. Умеренная отрицательная связь выявлена между количеством целевых показателей и уровнем их достижения, а также уровнем эффективности программы в целом.

Удивляет отсутствие устойчивой связи между уровнем эффективности программ в различные годы их реализации. Значимая связь выявлена лишь в 2015 и 2016 гг. (парная регрессия с  $P_{\text{rob}} = 0,009$ ;  $R^2 = 0,186$ ;  $\text{const} = 15,44$ ;  $\text{coef.} = 0,74$ ). Отсутствие связи между значениями данного показателя в другие годы может объясняться изменениями в методологии его расчёта.

Рассмотрение тенденций реализации и оценки эффективности государственных программ дополним результатами проверки выдвинутых нами гипотез.

*H1.* Выяснено, что в годы реализации программ наблюдался некоторый рост национальной экономики. Доля валовой добавленной стоимости в ВВП по всем отраслям возросла с 6,69% в 2012 г. до 6,95% в 2016 г. Наибольший рост данного показателя отмечен по виду экономической деятельности «Оптовая и розничная торговля». Данному направлению соответствует программа «Развитие внешнеэкономической деятельности». Минимальный рост отмечен в сфере «Предоставление прочих коммунальных, социальных и персональных услуг» (программы «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»). Выявлена взаимосвязь показателей социально-экономического развития с показателями реализации программ (Таблица 4).

**Таблица 4. Статистические связи показателей социально-экономического развития**

<b>Показатели реализации государственных программ</b>	<b>КК (%)</b>	<b>P<sub>value</sub></b>
Степень достижения целевых показателей (2013)	64	0,001
Объем финансирования программ (2016)	42	0,017
Объем финансирования программ (2015)	43	0,028
Степень реализации контрольных мероприятий (2015)	39	0,031
Уровень эффективности реализации программ (2015)	34	0,047
Степень достижения целевых показателей (2016)	34	0,059
Объем финансирования программ (2013)	35	0,1
Уровень эффективности реализации программ (2013)	36	0,1
Степень достижения целевых показателей (2013–2016)	15	0,1

Динамика социально-экономического развития положительно коррелирует со степенью достижения целевых показателей программ, объемом их финансирования и эффективностью. Вместе с тем, данные связи проявляются не во все годы и с различной интенсивностью, что указывает на их стохастический характер. Регрессия по анализируемым показателям выявила следующие связи (Таблица 5).

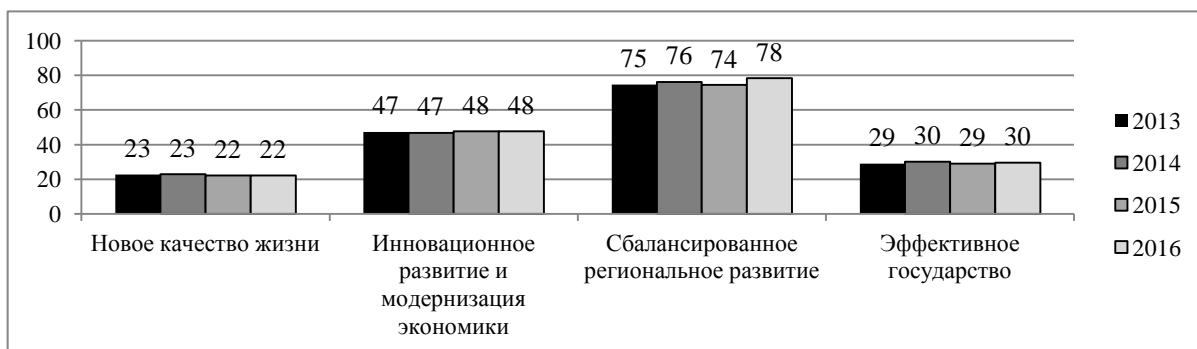
**Таблица 5. Результаты регрессионного анализа**

<b>Зависимая переменная</b>	<b>Независимая переменная</b>	<b><math>P_{\text{rob}}</math></b>	<b><math>R^2</math></b>	<b>Const</b>	<b>Coef.</b>
Объем финансирования (2013)	Динамика ВВП (2013)	0,097	0,119	2761615	28800
Динамика ВВП (2013)	Достижение целевых показателей (2013)	0,001	0,403	71,0	0,359
Динамика ВВП (2013)	Уровень эффективности (2013)	0,084	0,129	74,9	0,32
Объем финансирования (2015)	Динамика ВВП (2015)	0,028	0,193	2605180	23774,7
Объем финансирования (2016)	Динамика ВВП (2016)	0,017	0,173	3532572	36936
Динамика ВВП (2016)	Достижение целевых показателей (2016)	0,059	0,113	90,9	0,13
Динамика ВВП (2013–2016)	Уровень эффективности (2015)	0,047	0,113	88,6	0,218

Существует статистическая связь между объемом финансирования программ и развитием соответствующих отраслей и регионов (показатель «Динамика ВВП»). Так, прирост на 1% вклада отрасли (региона) в ВВП сопровождался увеличением финансирования соответствующих программ в среднем на 28,8 млрд руб. в 2013 г., 23,8 млрд руб. в 2015 г. и 36,9 млрд руб. в 2016 г. (при среднем объеме финансирования программ в эти годы в размере 216, 201 и 204 млрд руб.). Также 1%-ному приросту вклада в ВВП способствовало, исходя из полученных данных, увеличение степени достижения целевых показателей программ на 0,36% в 2013 г. и на 0,13% в 2016 г., а также рост эффективности реализации программ на 0,32% и 0,22% соответственно. Данные зависимости позволяют утверждать, что ожидаемая связь между реализацией программ и социально-экономическим развитием существует и следует стремиться к приданию ей характера функциональной зависимости.

Сопоставление динамики показателей эффективности программ (Рисунок 3) с динамикой их вклада в ВВП (Рисунок 4) указывает на то, что по направлению «Новое качество жизни» эффективность программ в 2013–2016 гг. снизилась со 110 до 98%, а вклад данных отраслей в ВВП — с 23 до 22%. По направлению «Инновационное развитие и модернизация экономики» эффективность программ возросла с 95 до 98%, а вклад данных отраслей в ВВП повысился с 47 до 48%. По направлению «Эффективное государство» эффективность программ возросла с 77 до 111%, а вклад этих отраслей в

ВВП увеличился с 29 до 30%. В совокупности три перечисленных направления охватывают все виды экономической деятельности. По направлению «Сбалансированное региональное развитие» оценивалась динамика отношения ВРП всех регионов к ВВП страны. Это отношение в анализируемые годы увеличилось с 75 до 78%, в то время как эффективность программ по данному направлению в целом не изменилась.



**Рисунок 4. Распределение доли отраслей и регионов в ВВП РФ в разрезе направлений государственных программ, %**

Таким образом, гипотеза прошла подтверждение эмпирическим исследованием.

При проверке гипотезы *H2* выяснилось, что в 2017 г. лишь 30% целевых показателей госпрограмм имели соответствия среди показателей федерального статистического наблюдения. Максимальное соответствие целевых показателей показателям официальной статистики выявлено в программах «Развитие здравоохранения» (88% соответствия), «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%).

Для 10 программ уровень соответствия составлял 50% и более; для 5 — от 25 до 50%; еще для 10 — от 10 до 25%; в двух — от 1 до 10%. В остальных 6 программах соответствия индикаторов показателям статистики не выявлено совсем.

Высший уровень соответствия целевых индикаторов программ статистическим показателям выявлен по направлению «Сбалансированное региональное развитие» (51%). Минимальный уровень соответствия наблюдается в программах направления «Эффективное государство» (16%). Таким образом, данная гипотеза не подтвердилась.

Наконец, при проверке *H3* было выяснено, что в деятельности по созданию условий для ведения бизнеса лидировало Минкомсвязи России (100%), являющееся



ответственным исполнителем программы «Информационное общество». Данная программа занимала 20-е место по уровню эффективности в 2016 г. Также высокий уровень деятельности по созданию условий для ведения бизнеса показал Минстрой России (80%), являющийся ответственным исполнителем программы «Обеспечение доступным и комфортным жильем и коммунальными услугами граждан РФ». Указанная программа занимала по итогам 2016 г. последнее место по уровню эффективности. Высокие места (выше 50%) в рейтинге занимали Минфин России и Минэкономразвития России. Среди программ Минфина программа «Развитие федеративных отношений и создание условий для эффективного и ответственного управления региональными и муниципальными финансами» входила в пятерку лучших, а программа «Управление государственными финансами и регулирование финансовых рынков», напротив, относилась к наименее эффективным. 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 рейтинге информационной открытости в 2016 г. лидерами являлись МЧС России (58,7%); Минкультуры России (52,8%) и МИД России (52,7%). Эффективности более 50% достигли Минкомсвязи России, Минюст России, МВД России и Минэнерго России. Данные ведомства являются ответственными исполнителями восьми программ, среди которых программы МВД «Обеспечение общественного порядка и противодействие преступности» и «Противодействие незаконному обороту наркотиков» входили в 2015–2016 гг. в пятерку самых эффективных. Программа Минюста «Юстиция» поднялась с последнего места по итогам 2013 г. до лидирующей позиции в 2016 г. Программы Минкомсвязи «Информационное общество» и Минэнерго «Энергоэффективность и развитие энергетики» в 2014 г. относились к аутсайдерам рейтинга, но потом их эффективность повысилась.

Статистическая связь между позициями ФОИВ в рейтинге по созданию условий для ведения бизнеса и уровнем реализации ими госпрограмм скорее отрицательная. Между позициями ФОИВ в рейтинге информационной открытости и эффективностью реализуемых ими программ выявлена положительная связь. Ее можно интерпретировать так: улучшение позиции ФОИВ в рейтинге открытости на 1% сопровождалось повышением уровня эффективности программ на 1,55% в 2015 и 0,78% в 2016 гг., что видно из Таблицы 6.

**Таблица 6. Связи между эффективностью программ и уровнем открытости ФОИВ**

Зависимая переменная	Независимая переменная	КК (%)	P <sub>value</sub>	R <sup>2</sup>	Const	Coef.
Эффективность программ (2015)	Рейтинг открытости (2015)	37	0.030	0,134	0,81	1,55
Эффективность программ (2016)	Рейтинг открытости (2016)	32	0.064	0,09	44,5	0,78

Кроме того, выявлены следующие статистически значимые закономерности:

- 1) чем больше число соисполнителей, тем ниже уровень эффективности программы;
- 2) чем меньше исполнителей, тем сильнее меняется число индикаторов программы.

Причиной первой закономерности нам видится трудность межведомственных взаимодействий и вызванные этим проблемы координации, влияющие на эффективность программ. Вторая закономерность связана с тем, что уменьшение числа необходимых согласований поощряет ответственного исполнителя чаще изменять параметры программы, в частности, количество целевых индикаторов и методику их расчета, о чем говорилось выше.

### **Выводы**

К настоящему времени реализация государственных программ является основным инструментом стратегического планирования в РФ. Вместе с тем, в этой деятельности имеется ряд существенных недостатков. Во-первых, при оценке программ акцент делается на формативных показателях, а не на достижении конечных социально значимых результатов. Во-вторых, количество целевых индикаторов и контрольных мероприятий программ увеличивается, а уровень их достижения снижается. В-третьих, уровень кассового исполнения расходов по программам превышает показатели их реализации. По существующей методике, чем больше бюджетных средств тратится на программу, тем эффективнее считается ее реализация. Это нарушает принципы стратегического планирования. Кроме того, доля программных расходов в федеральном бюджете составляет менее 50%, что не позволяет говорить о реализации принципов, бюджетирования, ориентированного на результат.

В результате эмпирического исследования подтвердились две из трех выдвинутых гипотез.

Во-первых, выявлена взаимосвязь между уровнем эффективности программ и динамикой социально-экономического развития. Важно, чтобы государственные программы содействовали социально-экономическому развитию, поэтому данный критерий следует включить в методику оценки государственных программ.

Во-вторых, выяснено, что большинство целевых показателей (индикаторов) государственных программ РФ не соответствует показателям федерального

статистического наблюдения. Значения целевых показателей программ в основном рассчитываются по методикам, разработанным ответственными исполнителями. Нередко эти методики отсутствуют, и фактические значения показателя невозможно отследить. Кроме того, ответственный исполнитель может изменить методику подсчета показателя или заменить его другим, более удобным для себя.

Следует обеспечить максимальное соответствие целевых показателей программ показателям официального статистического наблюдения. Использование таких показателей имеет следующие преимущества:

1) снижение издержек на разработку методологии и сбор данных, т.к. план статистических работ выполняется вне зависимости от того, реализуется та или иная программа или нет,

2) повышение объективности оценки, т.к. официальная статистика формируется независимо от ответственных исполнителей программ;

3) согласованность мероприятий программ с динамикой показателей социально-экономического развития, т.к. показатели статистического наблюдения увязаны с видами экономической деятельности (отраслями), а не с конкретными госпрограммами;

4) непрерывность оценки, т.е. возможность сопоставления динамики статистических показателей до, во время и после реализации программы;

5) открытость, т.к. статистика подлежит официальному опубликованию.

Само по себе приведение показателей программ в соответствие со статистическими показателями не обеспечит объективность оценки, но создаст более прозрачный механизм ее формирования.

Важен вопрос об оптимальном количестве целевых показателей программ. При существующей системе оценки большое число целевых показателей способствует более низкой оценке эффективности программы. С другой стороны, минимальное число целевых показателей создает у ответственного исполнителя контрстимул работать на этот показатель, а не на конечный результат. Решению этой проблемы, по нашему мнению, будет способствовать использование технологии «больших данных». Платформой для этого должна стать Государственная автоматизированная система (ГАС) «Управление», являющаяся федеральной информационной системой стратегического планирования. Когда целевые показатели программ будут приведены в соответствие с показателями официальной статистики, а сбор данных будет

осуществляться независимо от ответственных исполнителей программ, увеличение числа показателей будет способствовать повышению точности оценки программ. Своевременное внесение органами статистики в ГАС большого числа показателей, описывающих реализацию программ, позволит использовать методы математического моделирования для построения трендов отраслевого и регионального развития. При этом влияние каждого отдельного показателя на итоговый результат станет минимальным, а полученные модели будут объективировать динамику реализации государственных программ. Еще одно направление повышения эффективности оценки реализации государственных программ, на наш взгляд, — это включение в процесс оценки механизмов внешнего контроля.

В-третьих, выяснено, что между позицией ФОИВ в рейтинге по уровню информационной открытости и уровнем эффективности реализуемых ими программ существует положительная статистическая связь. Необходимость взаимодействия между участниками программы снижает ее эффективность, но отсутствие подобной необходимости повышает волюнтаризм ответственного исполнителя.

Реализация государственных программ является ключевым инструментом управления по результатам, поэтому оценка их эффективности должна перестать быть формальной процедурой и превратиться в инструмент стимулирования результативной деятельности всех звеньев государственного механизма.

#### **Список литературы:**

1. Федеральный закон от 28.06.2014 № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации» // ГАРАНТ.РУ [Информационно-правовой портал]. URL: <http://base.garant.ru/70684666/> (дата обращения: 03.05.2018).
2. Распоряжение Правительства РФ от 06.05.2008 № 671-р. «Об утверждении Федерального плана статистических работ» // ГАРАНТ.РУ [Информационно-правовой портал]. URL: <http://base.garant.ru/6388294/> (дата обращения: 03.05.2018).
3. Распоряжение Правительства РФ от 30.06.2010 № 1101-р «Об утверждении Программы Правительства РФ по повышению эффективности бюджетных расходов» // КонсультантПлюс [Справочная правовая система]. URL: [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_102311/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_102311/) (дата обращения: 03.05.2018).
4. Распоряжение Правительства РФ от 11.11.2010 № 1950-р «Об утверждении перечня государственных программ Российской Федерации» // ГАРАНТ.РУ

[Информационно-правовой портал]. URL: <http://base.garant.ru/199749/> (дата обращения: 03.05.2018).

5. Постановление Правительства РФ от 19.04.2005 № 239 «Об утверждении Положения о разработке, утверждении и реализации ведомственных целевых программ» // ГАРАНТ.РУ [Информационно-правовой портал]. URL: <http://base.garant.ru/188085/> (дата обращения: 03.05.2018).

6. Постановление Правительства РФ от 02.08.2010 № 588 «Об утверждении порядка разработки, реализации и оценки эффективности государственных программ Российской Федерации» // ГАРАНТ.РУ [Информационно-правовой портал]. URL: <http://base.garant.ru/198991/> (дата обращения: 03.05.2018).

7. Постановление Правительства РФ от 12.10.2017 № 1242 «О разработке, реализации и об оценке эффективности отдельных государственных программ РФ» // ГАРАНТ.РУ [Информационно-правовой портал]. URL: <http://base.garant.ru/71792342/> (дата обращения: 03.05.2018).

8. Приказ Минэкономразвития России от 16.09.2016 № 582 «Об утверждении Методических указаний по разработке и реализации государственных программ Российской Федерации» // ГАРАНТ.РУ [Информационно-правовой портал]. URL: <http://base.garant.ru/71508802/> (дата обращения: 03.05.2018).

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

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

11. *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.

12. *Аузан А.А.* «Эффект колеи». Проблема зависимости от траектории предшествующего развития — эволюция гипотез // Вестник Московского университета. Серия 6. Экономика. 2015. № 1. С. 3–17.

13. *Афанасьев М.П., Шапш Н.Н.* Российские бюджетные реформы: от программ социально-экономического развития до государственных программ Российской Федерации

- Федерации // Вопросы государственного и муниципального управления. 2014. № 2. С. 48–64.
14. *Бреусова А.Г.* Оценка эффективности государственных программ // Вестник Омского государственного университета. 2015. № 2. С. 128–136.
15. *Вольманн Х.* Оценивание реформ государственного управления: «третья волна» // Социологические исследования. 2010. № 10. С. 93–99.
16. *Глазьев С.Ю.* Прикладные результаты теории мирохозяйственных укладов // Экономика и математические методы. 2016. № 3. С. 3–21.
17. *Клименко А.В., Королев В.А., Двинских Д.Ю., Сластихина И.Ю.* О гармонизации документов государственного стратегического планирования: препринт. М.: НИУ ВШЭ, 2015.
18. Кризисы и прогнозы в свете теории длинных волн / Под ред. Л.Е. Гринина, А.В. Коротаева, Р.С. Гринберга. М.: ИЭ РАН, 2016.
19. *Кузьминов Я.И., Семенов Д.С., Фруммин И.Д.* Незавершенный переход: от Госплана — к мастер-плану // Отечественные записки. 2013. № 4. С. 85–98.
20. *Мау В.* Перспективы роста российской экономики // Вопросы экономики. 2017. № 2. С. 3–11.
21. Мониторинг оценки реализации федеральными органами исполнительной власти механизмов открытости / Открытое правительство; ВЦИОМ. М., 2016. URL: <http://open.gov.ru/upload/iblock/ffe/ffee4064e744ea147f2a016192d0501e.pdf> (дата обращения: 15.04.2018).
22. *Некпелов А., Ивантера 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.
23. Оценка реализации федеральными органами исполнительной власти механизмов открытости / Открытое правительство; ВЦИОМ. М., 2015. URL: [http://fssprus.ru/files/fssp/db/files/201602/ocenka\\_otkrytosti\\_za\\_2015\\_2016391910.pdf](http://fssprus.ru/files/fssp/db/files/201602/ocenka_otkrytosti_za_2015_2016391910.pdf) (дата обращения: 15.04.2018).
24. Оценка эффективности деятельности руководителей федеральных органов исполнительной власти и глав субъектов Российской Федерации по созданию благоприятных условий ведения предпринимательской деятельности. М.: Минэкономразвития России, 2015.

25. *Перфильев С.В., Логинов И.Н., Горбова О.Ю., Дудукина О.И.* Программно-целевое управление региональным развитием: монография. Рязань: РГРТУ, 2013.
26. *Полтерович В., Дмитриев М., Яковлев А., Гурвич Е., Аузан А.* Судьба экономических программ и реформ в России // Вопросы экономики. 2017. № 6. С. 22–44.
27. Россия в цифрах: Стат. сб. М.: Росстат, 2017.
28. Регионы России. Социально-экономические показатели — 2016: Стат. сб. М.: Росстат, 2016.
29. Сводный доклад о ходе реализации и оценке эффективности государственных программ Российской Федерации за 2013 год. М.: Минэкономразвития России, 2014.
30. *Тамбовцев В.* Планирование и оппортунизм // Вопросы экономики. 2017. № 1. С. 22–39.
31. *Тихомиров Б., Френкель А.* О единой социально-экономической политике и стратегическом планировании // Экономическая политика. 2017. Т. 12. № 4. С. 82–117.
32. *Чугуевская Е.С.* Концептуальные основы формирования системы документов стратегического планирования регионального развития: презентация. М.: Минэкономразвития России, 2016.
33. *Шаин Н.Н.* Управление эффективностью государственных программ: методологические основы разработки программного бюджета // Управленец. 2015. № 1. С. 4–15.
34. *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.
35. *Cobb-Clark D.A., Crossley T.* Econometrics for Evaluations: An Introduction to Recent Developments. New York: Economic Record, 2013.
36. *Heilmann S., Melton O.* The Reinvention of Development Planning in China, 1993–2012 // Modern China. 2013. No XX (X). P. 1–49.
37. *Liu M., Yuan Q.* The Evolution of Information and Communication Technology in Public Administration // Public Administration and Development. 2015. Vol. 35. No 2. P. 140–151.
38. Reforming the Evaluation of Research: New Directions for Evaluation. No 118 / Ed. by C.L.S. Coryn, M. Scriven. San Francisco, CA: Jossey-Bass, 2008.

39. *Tatham M., Bauer M.W.* The State, the Economy, and the Regions: Theories of Preference Formation in Times of Crisis // *Journal of Public Administration Research and Theory*. 2016. Vol. 26. No 4. P. 631–646.
40. *Todd P.E., Wolpin K.I.* Ex-ante Evaluation of Social Programs / PIER Working Paper No. 06-022. 2006. URL: [https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract\\_id=931393](https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=931393) (accessed: 15.04.2018).
41. *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. No 5. URL: <https://bdataanalytics.biomedcentral.com/articles/10.1186/s41044-016-0018-9> (accessed: 15.04.2018).
42. Using the Program Assessment Rating Tool as a Management Control Process. Washington, DC: U.S. Environmental Protection Agency Office of Inspector General, 2007.



*Borshchevskiy G.A.*

## **Tools for Estimation of the Russian Government Programs**

*George A. Borshchevskiy* — Ph.D., Associate Professor, Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration, Moscow, Russian Federation.

E-mail: [ga.borshchevskiy@migsu.ranepa.ru](mailto:ga.borshchevskiy@migsu.ranepa.ru)

### **Annotation**

In this article we are studying the practice of implementing and evaluating the effectiveness of government programs in Russia from 2011 to the present. Our sources were the materials of the Ministry of Economic Development of Russia, the legal acts, and the official statistics. The results of this paper are some proposals for public administration practitioners. We found out that in the assessment methodologies the emphasis is on formative indicators, and not on achieving socially significant results. Also we discovered that the number of target indicators of programs had increased in 2013–2016, but the level of achievement of these target indicators, contrary, has decreased. An empirical link exists between the level of program effectiveness and the dynamics of development of the relevant sectors or regions. We propose to include this criterion in the methodology for the evaluation of the government programs. We also found out that the majority of target indicators of public programs do not correspond to indicators of federal statistical observation. The use of the official statistics for the programs evaluation gives some preferences. Firstly, it will reduce the costs of programs evaluation. Secondly, it will increase the objectivity of the evaluation, and, thirdly, it will assess the program activities coherence with the dynamics of socio-economic development indicators. Finally, it allows estimate the contribution of programs to the development of relevant sectors or regions by comparing the values of statistical indicators before, during and after the implementation of programs. We proved the existence of a relationship between the effectiveness of the activities of responsible program executors and the effectiveness of their implementation. The complexity of interagency interaction among program participants reduces the effectiveness of its implementation, but the lack of the need for such interactions generates the voluntarism of responsible executors. It seems advisable to strengthen the relationship between the results of the implementation of the government programs and the activities of the implementing bodies.

### **Keywords**

Government program, program-target planning, ex-ante and ex-post evaluation, results management, efficiency.