

Зайцев В.Е.

Оценка государственных программ Российской Федерации: НОВЫЕ ВЫЗОВЫ

Зайцев Владислав Евгеньевич — аспирант, факультет государственного управления, МГУ имени М.В. Ломоносова, Москва, РФ.

E-mail: zaitsev.ve@gmail.com

SPIN-код РИНЦ: [5200-4122](https://elibrary.ru/5200-4122)

Аннотация

В статье рассматривается практика оценки эффективности реализации государственных программ в Российской Федерации. Анализируя предшествующий опыт, автор отмечает характерные черты оценивания программно-целевых инструментов: так, несмотря на методологический прогресс, в институциональном плане развитие оценки в России остается относительно низким. Новейшие же формы результативного бюджетирования в РФ (приоритетные проекты и пилотные госпрограммы), обладая специфическими особенностями, бросают серьезный вызов специалистам по оценке, подчеркивая существование ряда системных проблем. Предлагаемыми путями их решения выступают унификация и кодификация нормативной правовой базы, касающейся программно-целевых инструментов, а также формирование площадки для диалога основных акторов, вовлеченных в процесс оценивания.

Ключевые слова

Государственные программы, оценка госпрограмм, мониторинг государственных программ, аудит госпрограмм, приоритетные проекты, пилотные государственные программы, федеральный проектный офис.

Оценка эффективности в государственном управлении представляет собой весьма нетривиальную задачу. В отличие от коммерческого сектора, где ключевым показателем обычно выступает увеличение стоимости компании¹, унифицированный критерий оценки эффективности деятельности органов исполнительной власти элементарно отсутствует², а их «продукция» обычно не предназначена для конкуренции и по этой причине с трудом поддается измерению³. В связи с этим применительно к государственному управлению понятие *эффективность* включает в себя не столько финансовые, сколько экономические и, прежде всего, социальные коннотации, что дает возможность оперировать инструментарием классической экономической теории лишь до известных пределов.

Стоит отметить, что именно оценка эффективности деятельности органов исполнительной власти выступает основополагающим концептом как системы бюджетирования, ориентированного на результат (БОР), попытки перехода к которой

¹ См., к примеру.: Ittner C.D., Larcker D.F. Assessing Empirical Research in Managerial Accounting: A Value-based Management Perspective // Journal of Accounting and Economics. 2001. Vol. 32. No 1. P. 349–410.

² Гаман-Голутвина О.В., Сморгун Л.В., Соловьев А.И., Туровский Р.Ф. Эффективность государственного управления в Российской Федерации в 2008 году / Ежегодный доклад Института общественного проектирования, 2008. URL: www.inop.ru/files/Chapter2.pdf (дата обращения: 03.01.2018).

³ Государственная политика и управление / Под ред. Л.В. Сморгунова. М.: Росспэн, 2006. Ч. 1. С. 221.

осуществляются в Российской Федерации с середины 2000-х гг.⁴, так и применяемых в рамках названной системы инструментов программно-целевого управления — в частности, государственных программ. В самом общем виде БОР можно представить в качестве «системы формирования (исполнения) бюджета, отражающей взаимосвязь между планируемыми (осуществленными) бюджетными расходами и ожидаемыми (достигнутыми) результатами»⁵, хотя у различных специалистов определения могут и отличаться. Вместе с тем основным элементом подавляющего большинства трактовок БОР выступает именно необходимость оценки эффективности расходования бюджетных средств. Под оцениванием в рамках настоящей статьи автор предлагает понимать аналитический инструмент и процедуру, которые направлены на анализ результативности, эффективности и долгосрочных последствий реализации государственной программы.

С 2016 г. непосредственное инструментальное воплощение БОР в России претерпело существенные изменения. Так, первой новацией выступило принятие постановления Правительства РФ от 15 октября 2016 г. № 1050⁶, которое определило общие принципы реализации элементов проектного подхода в системе органов исполнительной власти РФ, а годом позже вступило в силу постановление Правительства РФ от 12 октября 2017 г. № 1242⁷, в соответствии с которым в России разрабатывается и с 2018 г. реализуется ряд новых, пилотных государственных программ.

Закономерным следствием указанных нововведений становится необходимость анализа сложившейся практики оценки программно-целевых инструментов, ее концептуальное осмысление и выработка основных направлений оценивания обозначенных выше новаций.

⁴ Гамукин В.В. Новации бюджетного процесса: бюджетирование, ориентированное на результат // Вопросы экономики. 2005. № 2. С. 4–22.

⁵ Макашина О.В. Бюджетирование, ориентированное на результат // Вестник Ивановского государственного энергетического университета. 2008. № 1. С. 23–27.

⁶ Постановление Правительства Российской Федерации от 15.10.2016 № 1050 «Об организации проектной деятельности в Правительстве Российской Федерации» (вместе с «Положением об организации проектной деятельности в Правительстве Российской Федерации») // КонсультантПлюс [Справочная правовая система]. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_206009/ (дата обращения: 05.01.2018).

⁷ Постановление Правительства Российской Федерации от 12.10.2017 № 1242 «О разработке, реализации и об оценке эффективности отдельных государственных программ Российской Федерации» (вместе с «Правилами разработки, реализации и оценки эффективности отдельных государственных программ Российской Федерации») // КонсультантПлюс [Справочная правовая система]. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_280803/ (дата обращения: 06.01.2018).

Оценка государственных программ в России

При оценке хода реализации государственных программ Российской Федерации автор считает возможным оперировать 3-мя базовыми понятиями:

1) **аудит** (деятельность по определению соответствия конкретной управленческой практики установленным формальным требованиям⁸);

2) **мониторинг** (деятельность по получению регулярной обратной связи о достигнутом прогрессе в достижении программной цели и в решении соответствующих задач⁹);

3) **непосредственно оценка** (деятельность по углубленному анализу результативности и эффективности реализации программы, который обычно дополняется обширным аналитическим блоком).

Вместе с тем в целях анализа фактического влияния оценивания на процесс разработки и принятия государственных решений, помимо приведенных выше терминов, включенных в инструментальную трактовку данного понятия, необходимо рассматривать и институциональное содержание оценивания: совокупность основных акторов, принимающих участие в оценке программно-целевых инструментов, а также практики их формального и неформального взаимодействия.

В связи с этим, несмотря на более чем 90-летний опыт применения программно-целевых инструментов в российской практике¹⁰, ситуация, по мнению автора, предстает во многом парадоксальной: в то время как независимый наблюдатель может отметить устойчивый прогресс в методологии и методиках оценивания, в институциональном плане развитие оценки остается относительно низким.

Первый опыт Российской Федерации в сфере программно-целевого управления в 1990-е годы — федеральные целевые программы (ФЦП) — весьма затруднительно причислять к числу успешных примеров программной оценки. ФЦП были ориентированы в основном на инвестиционные проекты, в результате чего в управленческой практике доминировали количественные (стоимостные) методы оценивания, что не в полной мере позволяло анализировать социально-экономическую эффективность реализуемых программ¹¹. Одновременно подавляющее большинство моделей и методик, применявшихся до распада СССР, оказались неприменимыми.

⁸ *Mayne J.* Audit and Evaluation in Public Management: Challenges, Reforms, and Different Roles // *The Canadian Journal of Program Evaluation*. 2006. Vol. 21. No 1. P. 11.

⁹ *Menon S., Karl J., Wignaraja K.* Handbook on Planning, Monitoring and Evaluating for Development Results. New York: UNDP Evaluation Office, 2009. P. 8.

¹⁰ *Зайцев В.Е.* Современный этап развития программно-целевого управления в России // *Государственное управление. Электронный вестник*. 2017. № 65. С. 188–209.

URL: http://e-journal.spa.msu.ru/vestnik/item/65_2017zaitsev.htm (дата обращения: 03.01.2018).

¹¹ *Жданчиков П.А.* Структурный анализ оценки эффективности федеральных целевых программ // *Экономический анализ: теория и практика*. 2009. № 34. С. 25–35.

В общем случае анализ хода реализации ФЦП проводился и проводится в настоящее время посредством простого подсчета результативности (сопоставление плановых и фактических значений показателей); наиболее прогрессивные версии методик предполагают добавление весовых коэффициентов, а также оценку уже непосредственно эффективности (увязка достигнутых значений показателей с освоёнными объемами финансирования). Задача Счетной палаты РФ, осуществлявшей аудит ФЦП, сводилась к простому контролю целевого расходования бюджетных средств. Процедура же мониторинга в ее современном понимании попросту отсутствовала, а результаты оценок хода реализации ФЦП практически не использовались при выработке и осуществлении управленческих решений, что в некотором смысле дискредитировало их содержание в качестве программно-целевого инструмента.

Отсутствие механизмов среднесрочного бюджетного планирования и способов обеспечения результативности расходов федерального бюджета в совокупности привели к попыткам адаптации концепции БОР и переходу в 2005 г. к связке ведомственных целевых программ (ВЦП) и докладов о результатах и основных направлениях деятельности (ДРОНД)¹² органов исполнительной власти. При подготовке последних субъектам бюджетного планирования предлагалось руководствоваться тремя критериями: экономической, общественной и общественно-экономической эффективностью.

Под экономической эффективностью понималось соотношение непосредственного результата с затратами на его достижение (например, какой объем средств потрачен на строительство 1 км дороги). Общественная эффективность представляла собой соотношение непосредственного и конечного результатов деятельности органа исполнительной власти (например, как строительство новой дороги влияет на улучшение транспортной доступности субъектов РФ). Наконец, общественно-экономическая эффективность отображала соотношение конечного результата с затратами на его достижение. Оценка же хода реализации ВЦП проводилась ежегодно посредством анализа достижения плановых значений показателей программы, а также уровня кассового исполнения — хотя в первоначальной редакции и были предусмотрены процедуры своего рода квазиаудита,

¹² Постановление Правительства Российской Федерации от 22.05.2004 № 249 (ред. от 06.04.2011) «О мерах по повышению результативности бюджетных расходов» (вместе с «Концепцией реформирования бюджетного процесса в Российской Федерации в 2004–2006 годах», «Планом мероприятий по реализации Концепции реформирования бюджетного процесса в Российской Федерации в 2004–2006 годах») (утратило силу) // КонсультантПлюс [Справочная правовая система]. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_88769/ (дата обращения: 05.01.2018).

дублирующие компетенцию Счетной палаты РФ: комплексные проверки с участием представителей Минэкономразвития России и Минфина России¹³.

Тем не менее, вследствие царившей неопределенности в системе стратегического планирования говорить о глубоком и качественном анализе общественной и общественно-экономической эффективности можно лишь со значительными оговорками¹⁴. Так, в большинстве случаев влияние федеральных органов исполнительной власти (ФОИВ) на конечные результаты своей деятельности отсутствовало, цели формировались как без проработки соответствующей сферы, так и без соблюдения иерархии целей и задач, что препятствовало анализу их достижения и дополнительно отягощалось отсутствием объективных и адекватных целям показателей. При этом процедура мониторинга и меры, предпринимаемые в случае недостижения целей, элементарно отсутствовали. Одновременно подготовкой ДРОНД занимался лишь узкий круг специалистов, а руководители ФОИВ фактически исключались из данного процесса. В результате ДРОНД все более формализовывался, превращаясь в своего рода простой аналитический доклад, а не средство выделения бюджетных ассигнований, каковым он виделся изначально.

Вместе с тем в качестве положительного аспекта следует отметить роль Министерства экономического развития и торговли Российской Федерации. Основываясь на информации, получаемой от субъектов бюджетного планирования, министерство проводило как комплексное итоговое оценивание, так и — впервые в российской практике — мета-оценивание («оценка оценки») тех результатов, которые представлялись в рамках ДРОНД. При этом основное назначение ДРОНД состояло именно в агрегировании информации, необходимой для подготовки сводного доклада о деятельности Правительства РФ, на основании которого формировались цели и задачи государственной политики на ближайший год и плановый период, а также (по крайней мере, номинально) обеспечивалось выделение, распределение и перераспределение ассигнований федерального бюджета.

Однако данный процесс был отягощен как обозначенными выше методическими недоработками, так и, прежде всего, системными институциональными трудностями, обусловленными в том числе проблемой слабых институтов¹⁵. Реальная

¹³ Постановление Правительства Российской Федерации от 19.04.2005 № 239 «Об утверждении Положения о разработке, утверждении и реализации ведомственных целевых программ» // КонсультантПлюс [Справочная правовая система]. URL: http://www.consultant.ru/document/Cons_doc LAW_92583/ (дата обращения: 06.01.2018).

¹⁴ Хабаев С.Г. ДРОНДы. Опыт применения // Бюджет. 2010. № 6. С. 72–75; Эльтекова З.А., Ладный А.О., Шаранов В.А. ДРОНД в управлении сферой науки и инноваций: итоги четырехлетнего опыта формирования ДРОНД // Наука. Инновации. Образование. 2009. № 8. С. 276–285.

¹⁵ См., к примеру: Купряшин Г.Л. Кризисы государственного управления: неоинституциональный подход // Государственное управление. Электронный вестник. 2015. № 51. С. 56–85. URL: <http://e->

практика формирования и принятия федерального бюджета в середине 2000-х гг. наделяла Минфин России чрезмерным влиянием, в результате чего значительное число ключевых вопросов решалось в рабочем порядке. Учет информации, представляемой в рамках ДРОНД, носил во многом декларативный характер, а инкорпорация результатов оценивания в бюджетный процесс на практике все более формализовывалась.

Новый этап в применении принципов БОР начался в 2010 г., с утверждением Порядка разработки, реализации и оценки эффективности государственных программ Российской Федерации¹⁶ (далее — Порядок). Порядком был внедрен новый программно-целевой инструмент — государственная программа Российской Федерации, который применяется по настоящее время. На текущем этапе эффективность расходования бюджетных средств характеризуется достижением плановых значений показателей госпрограмм и наступлением соответствующих контрольных событий (вех).

При этом реальная практика оценивания программно-целевых инструментов несколько шире того порядка, который описан в нормативной правовой базе. В частности, де-факто отчетные материалы по всем видам оценивания представляются также и в адрес Счетной палаты РФ, хотя прямые указания на это в Порядке и в Методических указаниях по разработке и реализации государственных программ Российской Федерации¹⁷ (далее — Методические указания) отсутствуют. Данное обстоятельство свидетельствует о своеобразном размытии компетенций ключевых участников процесса оценивания: по мнению автора, основной функционал Счетной палаты РФ состоит, все-таки, в проведении контрольных мероприятий (аудита), а экспертно-аналитические процедуры (оценка и мониторинг) можно трактовать в качестве дополнительных функций.

Тем не менее, автор полагает, что действующая система оценивания является наиболее детализированной за весь рассматриваемый период (см. Таблицу 1).

journal.spa.msu.ru/vestnik/item/51_2015kupyashin.htm (дата обращения: 05.01.2018); Купряшин Г.Л. Институциональные ловушки и кризисы государственного управления // Государственное управление. Электронный вестник. 2017. № 60. С. 94–121.

URL: http://e-journal.spa.msu.ru/vestnik/item/60_2017kupyashin.htm (дата обращения: 05.01.2018).

¹⁶ Постановление Правительства Российской Федерации от 02.08.2010 № 588 (ред. от 15.11.2017) «Об утверждении Порядка разработки, реализации и оценки эффективности государственных программ Российской Федерации» // КонсультантПлюс [Справочная правовая система]. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_103481/ (дата обращения: 05.01.2018).

¹⁷ Приказ Минэкономразвития России от 16.09.2016 № 582 (ред. от 15.03.2017) «Об утверждении Методических указаний по разработке и реализации государственных программ Российской Федерации» // КонсультантПлюс [Справочная правовая система]. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_205801/ (дата обращения: 04.01.2018).

Таблица 1. Система оценки хода реализации государственных программ Российской Федерации¹⁸

Вид	Субъект	Объект	Адресат	Форма представления	Периодичность
Аудит	Счетная палата РФ	Средства федерального бюджета и внебюджетных фондов, федеральная собственность	Совет Федерации, Государственная Дума; Правительство РФ, проверяемая организация	Отчеты, заключения, представления Счетной палаты РФ	В соответствии с планом проведения соответствующих мероприятий
Мониторинг	1. Ответственный исполнитель государственной программы	Наступление контрольных событий, уровень кассового исполнения	Минэкономразвития России, Минфин России; <i>Счетная палата РФ (де-факто)</i>	Размещение сведений на Портале государственных программ ¹⁹ по установленным формам	1 раз в квартал, за исключением IV квартала
	2. Минэкономразвития России	Наступление контрольных событий, уровень кассового исполнения, деятельность ответственных исполнителей	Правительство РФ; <i>Счетная палата РФ (де-факто)</i>	Ежеквартальный отчет о ходе реализации государственных программ	1 раз в квартал, за исключением IV квартала
Непосредственно оценка	1. Ответственный исполнитель государственной программы	Непосредственные результаты реализации государственной программы за год, достижение плановых значений показателей, наступление контрольных событий, уровень кассового исполнения	I. Правительство РФ, Минэкономразвития России, Минфин России; ФОИВ, ответственные за развитие приоритетных территорий; <i>Счетная палата РФ (де-факто)</i>	I. Годовой отчет о ходе реализации и оценке эффективности государственной программы	1 раз в год
			II. Правительство РФ, Минэкономразвития России, Минфин России; ФОИВ, ответственные за развитие приоритетных территорий; <i>Счетная палата РФ (де-факто)</i>	II. Уточненный годовой отчет о ходе реализации и оценке эффективности государственной программы	
	2. Минэкономразвития России	Непосредственные и конечные результаты реализации государственных программ за год, достижение плановых значений показателей, наступление контрольных событий, уровень кассового исполнения, деятельность ответственных исполнителей	I. Правительственная комиссия по вопросам оптимизации и повышения эффективности бюджетных расходов, Минфин России; <i>Счетная палата РФ (де-факто)</i> II. Минфин России, Правительство РФ; <i>Счетная палата РФ (де-факто)</i>	I. Сводный годовой доклад о ходе реализации и оценке эффективности государственных программ Российской Федерации II. Уточненный сводный годовой доклад о ходе реализации и оценке эффективности государственных программ Российской Федерации	1 раз в год

¹⁸ Источник: составлено автором.

¹⁹ См. подробнее: Портал государственных программ Российской Федерации [Официальный сайт]. URL: <http://programs.gov.ru/> (дата обращения: 06.01.2018).

На основании Таблицы 1 представляется возможным условно разбить процессы мониторинга и оценки госпрограмм на 2 этапа: первый состоит в агрегировании информации ФОИВом или организацией — ответственным исполнителем государственной программы, второй — в анализе и формировании Минэкономразвития России отчета (доклада) о ходе реализации государственных программ, ключевым адресатом которого выступает Правительство РФ. Функции же Минфина России при этом по большей части сводятся к мониторингу и анализу кассового исполнения.

Интересно отметить, что при подготовке годовых отчетов ответственные исполнители также обязаны оценивать эффективность реализации соответствующих госпрограмм. Основная задача такого рода оценки состоит в информировании Правительства РФ, граждан и заинтересованных организаций об основных фактических результатах, достигнутых за год. Сам же процесс оценивания используется *«в целях внутреннего контроля за исполнением хода реализации государственной программы»* (пункт 55 Методических указаний), что терминологически не вполне корректно: так, понятие «внутренний контроль» в большей степени соответствует аудиту и мониторингу (хотя оценка и не исключает его).

В результате оценка эффективности реализации госпрограмм со стороны ответственного исполнителя занимает уникальное промежуточное положение между мониторингом и непосредственно оценкой: аналитика в рамках таких отчетов носит весьма поверхностный характер, выступая своего рода способом оправдаться за неудачи. При этом, по мнению ряда специалистов²⁰, именно методики, применяемые ответственными исполнителями, остаются наиболее острой методологической проблемой существующей системы оценивания, вследствие вполне закономерного желания ФОИВов систематически исказить результаты своей деятельности в лучшую сторону.

Учитывая предшествующий опыт ДРОНД, ведущую роль в более масштабном макроэкономическом оценивании продолжает играть Минэкономразвития России. По результатам анализа сведений, представляемых ответственными исполнителями, министерство ранжирует государственные программы в зависимости от эффективности их реализации в отчетном периоде, используя для этого интегральный показатель, состоящий из ряда элементов, каждый из которых обладает собственным весом (см. Таблицу 2).

²⁰ См., к примеру: Паладич М.С. Системные проблемы программного бюджетирования // Бюджет. 2017. № 11. С 41.

Таблица 2. Объекты анализа в рамках направляемой отчетной информации²¹

	Достижение плановых значений показателей	Наступление контрольных событий	Уровень кассового исполнения	Эффективность деятельности ответственного исполнителя
Отчет по результатам ежеквартального мониторинга	X	вес 0,7	X	вес 0,3
Сводный годовой доклад	вес 0,4	вес 0,3	вес 0,1	вес 0,2

При этом при расчете каждого из указанных в Таблице 2 элементов используется собственная детализированная методика, затрагивающая значительное число параметров: например, при анализе достижения плановых значений показателей помимо простого соотнесения факта и плана учитывается уровень показателей (госпрограммы или подпрограммы), отнесение их к показателям «майских указов» 2012 г.²², динамика значений прошлого года, представление ответственным исполнителем фактических или прогнозных значений — и ряд иных параметров.

Таким образом, безотносительно оценки самих государственных программ (ключевыми проблемами которых остаются формулировки целей и показателей, а также отсутствие их взаимной увязки) непосредственно оценка хода реализации программно-целевых инструментов в России прошла долгий путь от примитивного соотнесения фактического и планового значения показателей и кассы середины 1990-х гг. к использованию комплексных методик оценки эффективности их реализации. Вместе с тем автор вынужден констатировать, что в институциональном контексте значительных положительных изменений в развитии оценки не наблюдается.

В частности, по состоянию на конец 2017 г. вследствие неэффективности в явном виде не была прекращена ни одна государственная программа²³. Вместе с тем по итогам, например, 2016 г. высокоэффективной может быть признана реализация лишь

²¹ Составлено автором на основании: Отчет о выполнении контрольных событий государственных программ Российской Федерации по итогам I–III кварталов 2017 года // Министерство экономического развития Российской Федерации [Официальный сайт]. URL: <http://economy.gov.ru/minrec/activity/sections/estimation/201720118> (дата обращения: 05.01.2018); Сводный доклад о ходе реализации и оценке эффективности государственных программ по итогам 2015 года // Министерство экономического развития Российской Федерации [Официальный сайт]. URL: <http://economy.gov.ru/minrec/about/structure/depstrategy/20160926> (дата обращения: 05.01.2018).

²² См., к примеру: Волкова О. и др. Обещания третьего срока: как исполняются майские указы Президента // РБК. 17.05.2016. URL: <https://www.rbc.ru/economics/17/05/2016/573a034a9a7947d18967193a> (дата обращения: 05.01.2018).

²³ Зайцев В.Е. Организационные и методологические проблемы государственных программ // Государственное управление. Электронный вестник. 2016. № 57. С. 124. URL: http://e-journal.spa.msu.ru/vestnik/item/57_2016zaitsev.htm (дата обращения: 05.01.2018).

6 госпрограмм из 37 (16,2 %) ²⁴; по итогам 2015 г. — 3 из 32 (9,4%) ²⁵. Более того, фактически никаких иных значимых управленческих решений при получении Правительством РФ материалов сводных годовых докладов за отчетные годы не последовало. Данное обстоятельство свидетельствует о невысокой важности объективного учета отчетной информации и инкорпорации результатов оценки в процесс разработки, принятия и исполнения государственных решений. Дополнительное влияние оказывают и социокультурные характеристики российской бюрократии ²⁶, а также процессуальная сложность прекращения неэффективных госпрограмм.

Таким образом, несмотря на заметный прогресс в методологии, действительный учет результатов оценки программно-целевых инструментов в бюджетном процессе остается весьма насущным вопросом. В связи с этим упомянутые ранее новации в области БОР — приоритетные проекты и пилотные государственные программы — представляют собой настоящий вызов для научного и экспертного сообщества, а также государственных служащих, непосредственно вовлеченных в процесс оценивания.

Приоритетные проекты

В соответствии с Положением об организации проектной деятельности в Правительстве Российской Федерации ²⁷ (далее по тексту — Положение), утвержденным в 2016 г., в российскую практику государственного управления внедряются принципы проектного управления, и параллельно создается ряд структур, ответственных за осуществление проектной деятельности. В Положении под проектом понимается *«комплекс взаимосвязанных мероприятий, направленных на достижение уникальных результатов в условиях временных и ресурсных ограничений»*. Приоритетная же программа представляет собой *«комплекс взаимосвязанных проектов и мероприятий, объединенных общей целью и координируемых совместно в целях повышения общей результативности и управляемости»*.

²⁴ Сводный доклад о ходе реализации и оценке эффективности государственных программ в 2016 году // Правительство Российской Федерации [Официальный сайт]. URL: <http://government.ru/news/28684/> (дата обращения: 05.01.2018).

²⁵ Сводный доклад о ходе реализации и оценке эффективности государственных программ по итогам 2015 года // Министерство экономического развития Российской Федерации [Официальный сайт]. URL: <http://economy.gov.ru/minrec/about/structure/depstrategy/20160926> (дата обращения: 05.01.2018).

²⁶ См., к примеру: *Бабинцев В.П.* Субкультура бюрократии: приговор модернизации России? // *Власть*. 2013. № 1. С. 21–25.

²⁷ Постановление Правительства Российской Федерации от 15.10.2016 № 1050 «Об организации проектной деятельности в Правительстве Российской Федерации» (вместе с «Положением об организации проектной деятельности в Правительстве Российской Федерации»).

Федеральный закон от 5 декабря 2017 г. № 362-ФЗ «О федеральном бюджете на 2018 год и на плановый период 2019 и 2020 годов»²⁸ предусматривает ресурсное обеспечение не менее 20 приоритетных проектов (программ) по различным направлениям социально-экономического развития России. Стоит отметить, что в соответствии с пунктом 28 Положения *«приоритетный проект (программа), соответствующий сфере реализации одной государственной программы Российской Федерации, отражается в составе этой государственной программы Российской Федерации в виде ее структурных элементов»*; приоритетные же проекты, относящиеся к области реализации нескольких государственных программ, отображаются в составе данных госпрограмм.

При этом главным источником финансирования приоритетного проекта также выступает соответствующая госпрограмма: так, базовым структурным элементом бюджетной классификации расходов в 2018 г. продолжает оставаться основное мероприятие государственной программы²⁹, в статусе которого проходят приоритетные проекты. Иными словами, в рамках российской практики БОР приоритетный проект представляет собой не что иное, как неотъемлемый структурный элемент государственной программы.

Вместе с тем оценка эффективности реализации приоритетных проектов не как самостоятельных единиц, а именно в качестве элементов госпрограмм крайне затруднена методологически. В частности, если в контексте аудита существующими различиями можно и пренебречь, то мониторинг и оценка приоритетных проектов и государственных программ принципиально различаются как по форме, так и по содержанию.

В соответствии с Методическими рекомендациями по мониторингу приоритетных проектов (программ)³⁰ мониторинг проводится на ежемесячной и ежеквартальной основе. Объектами ежемесячного мониторинга являются наступление контрольных точек, а также возникающие проблемы и риски. В рамках же

²⁸ Федеральный закон от 05.12.2017 № 362-ФЗ «О федеральном бюджете на 2018 год и на плановый период 2019 и 2020 годов» // КонсультантПлюс [Справочная правовая система]. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_284360/ (дата обращения: 06.01.2018).

²⁹ Приказ Минфина России от 01.07.2013 № 65н (ред. от 29.11.2017) «Об утверждении Указаний о порядке применения бюджетной классификации Российской Федерации» // КонсультантПлюс [Справочная правовая система]. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_148920/ (дата обращения: 06.01.2018).

³⁰ Методические рекомендации по мониторингу приоритетных проектов (программ) (утв. Аппаратом Правительства РФ 01.12.2016 № 9163п-П6) // КонсультантПлюс [Справочная правовая система]. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_220727/ (дата обращения: 05.06.2018).

ежеквартального мониторинга данный перечень объектов дополняется не только уровнем кассового исполнения, но и достижением значений показателей проекта.

Стоит отметить, что представление информации о значениях показателей госпрограмм на ежеквартальной основе процессуально не представляется возможным вследствие того, что значительное число показателей, включенных в Федеральный план статистических работ³¹, рассчитывается Росстатом ежегодно. Издержки же ответственных исполнителей государственных программ при расчете ведомственных показателей на ежеквартальной основе вполне вероятно превысят допустимые пределы (например, при необходимости запроса субъектов РФ или подведомственных организаций), прямо нарушая принцип экономичности показателей, установленный в пункте 22 Методических указаний.

В свою очередь, структурная неравномерность расходования бюджетных средств не позволяет формулировать какие-либо значимые выводы, основываясь на мониторинге кассового исполнения. Так, если по таким направлениям, как выплата заработной платы, расходование средств в целом равномерно в течение года, то кассовое исполнение по ряду закупок или по объектам капитального строительства обычно претерпевает резкий скачок в IV квартале. В связи с этим, в частности, по результатам ежеквартальных мониторингов Минэкономразвития России не применяется данный критерий при ранжировании государственных программ.

Форма представления отчетной информации также значительно отличается. Так, для приоритетных проектов предполагается цветовая индикация их основных параметров («зеленый» — отсутствие отклонений, «желтый» — наличие отклонений, «красный» — наличие критических отклонений, «серый» — отсутствие информации), построение множественных диаграмм и графиков, которые не предусмотрены к представлению в рамках госпрограмм — как и многие иные новации. Одновременно адресатами данной информации выступают федеральный проектный офис (функционал которого закреплен за Департаментом проектной деятельности Правительства РФ), руководитель соответствующего проекта, президиум Совета при Президенте Российской Федерации по стратегическому развитию и приоритетным проектам, иные стороны — но никак не ответственный исполнитель государственной программы, в рамках которой данный проект финансируется и осуществляется.

³¹ Распоряжение Правительства Российской Федерации от 06.05.2008 № 671-р (ред. от 09.12.2017) «Об утверждении Федерального плана статистических работ» (вместе с «Федеральным планом статистических работ») // КонсультантПлюс [Справочная правовая система]. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_111344/ (дата обращения: 05.06.2018).

На фоне подобной дезинтеграции госпрограмм и приоритетных проектов в качестве их структурного элемента такие обстоятельства, как возможность корректировки приоритетного проекта на каждом очередном заседании проектного комитета, в том числе и в части планов реализации, содержащих контрольные точки, с одной стороны, и приведение государственной программы в соответствие с федеральным законом о федеральном бюджете 1 раз в год (статья 179 Бюджетного кодекса РФ³²) с дальнейшим утверждением детального плана-графика ее реализации, содержащего полный перечень контрольных событий, с другой, кажутся автору уже не столь значительными.

Порядок оценки приоритетных проектов также установлен отдельными методическими рекомендациями³³ и предполагает проведение как плановых, так и экстренных углубленных оценок — в том числе и оценок хода реализации приоритетных проектов. Основным объектом ежегодной плановой оценки хода реализации является *«прохождение ключевых этапов и контрольных точек и достижение всех результатов на этапе “реализация”»*, при этом рекомендуемые критерии оценки сгруппированы по 12 предметным областям: «организация и заинтересованные стороны», «выгоды», «содержание», «сроки», «ресурсы», «финансы», «планирование и контроль», «изменения», «риски и возможности», «коммуникации и знания», «качество», «закупки и поставки». При проведении оценок рекомендуются к использованию специализированные чек-листы.

Оценка хода реализации приоритетного проекта проводится ответственным сотрудником федерального проектного офиса. По итогам отчетного периода федеральный проектный офис направляет сводные годовые доклады в адрес президиума Совета при Президенте Российской Федерации по стратегическому развитию и приоритетным проектам, тем самым выступая в контексте оценки хода реализации госпрограмм практически полным аналогом Минэкономразвития России, которое разрабатывает и направляет в Правительство РФ сводные годовые доклады о ходе реализации и оценке эффективности государственных программ Российской Федерации.

Небезынтересно отметить, что федеральным проектным офисом предусмотрены и отдельные методические рекомендации по завершению

³² Бюджетный кодекс Российской Федерации от 31.07.1998 № 145-ФЗ (ред. от 28.12.2017) (с изм. и доп., вступ. в силу с 01.01.2018) // КонсультантПлюс [Справочная правовая система]. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_19702/ (дата обращения: 06.01.2018).

³³ Методические рекомендации по оценке и иным контрольным мероприятиям реализации приоритетных проектов (программ) (утв. Аппаратом Правительства РФ 31.05.2017 № 3756п-П6) // КонсультантПлюс [Справочная правовая система]. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_256138/ (дата обращения: 06.01.2018).

приоритетных проектов³⁴, в рамках которых также предполагается проведение итоговой оценки приоритетного проекта и закономерное составление соответствующего сводного отчета. При этом его типовая форма содержит довольно экзотические разделы: например, отчет об извлеченных уроках реализации приоритетного проекта³⁵. Автор полагает, что с учетом выраженной способности российской бюрократии к адаптации и последующему растворению большинства нововведений в собственной организационной структуре — как в свое время произошло со связкой ВЦП — ДРОНД и в настоящее время частично происходит с госпрограммами — такого рода новации имеют высокие риски сохранять свою форму при постепенной утрате реального содержания.

Таким образом, как можно видеть из представленного анализа, мониторинг и оценка эффективности реализации приоритетных проектов именно в качестве структурных элементов госпрограмм представляют собой чрезвычайно сложную задачу. Одновременно далеко не все показатели приоритетного проекта могут быть включены в состав государственной программы из-за формального ограничения на их число — не более 2-х штук на 1 основное мероприятие государственной программы (абзац второй пункта 22 Методических указаний), в статусе которого, уместно напомнить, выступают приоритетные проекты. С учетом же постоянных изменений сводного и рабочего планов приоритетного проекта, содержащих контрольные точки, весьма вероятно, что в детальном плане-графике реализации соответствующей госпрограммы будет отражен далеко не актуальный перечень контрольных точек приоритетного проекта.

По большей части в целях ликвидации подобных трудностей Правительством РФ в октябре 2017 г. была утверждена концепция новых, пилотных государственных программ, в рамках которых представлялось бы возможным проводить как эффективную реализацию, так и оценку приоритетных проектов.

Пилотные государственные программы

В соответствии с постановлением Правительства РФ от 12 октября 2017 г. № 1242³⁶ пилотная государственная программа является *«документом,*

³⁴ Методические рекомендации по завершению приоритетного проекта (программы) (утв. Аппаратом Правительства РФ 15.02.2017 № 1077п-П6) // КонсультантПлюс [Справочная правовая система]. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_220726/ (дата обращения: 07.01.2018).

³⁵ Там же.

³⁶ Постановление Правительства Российской Федерации от 12.10.2017 № 1242 «О разработке, реализации и об оценке эффективности отдельных государственных программ Российской Федерации»

предусматривающим реализацию комплекса мероприятий, направленных на достижение определенных документами стратегического планирования целей государственной политики в соответствующей сфере, на принципах проектного управления». Ключевой характеристикой таких госпрограмм выступает объединение в их рамках проектных и процессных блоков. В проектную часть пилотной госпрограммы включаются приоритетные проекты (программы) и / или отдельные мероприятия межпрограммных проектов (программ); в процессную — ВЦП и отдельные мероприятия, в основном имеющие целью финансовое обеспечение деятельности центральных аппаратов органов исполнительной власти. При этом проектная и процессная часть формируются в разрезе направлений — аналогов подпрограмм обычных, не пилотных государственных программ.

Одновременно неотъемлемым элементом пилотной госпрограммы выступает модель ранжирования, позволяющая проводить отбор ее структурных элементов в зависимости от их потенциала для достижения программных целей, а также исходя из критериев реализуемости. Иная особенность пилотной государственной программы — обязательное наличие ровно 5 целей-показателей, соответствующих критериям SMART³⁷. При этом другие показатели, используемые в обычных государственных программах, могут представляться в составе пилотной госпрограммы в аналитических целях. Таким образом, эффективность расходования бюджетных средств в рамках пилотных государственных программ характеризует достижение их целей, декомпозированных до 5 показателей.

На момент написания настоящей статьи (январь 2018 г.) к числу пилотных отнесены 5 государственных программ Российской Федерации: «Развитие здравоохранения», «Развитие образования» на 2013–2020 гг., «Обеспечение доступным и комфортным жильем и коммунальными услугами граждан Российской Федерации», «Развитие транспортной системы», и Государственная программа развития сельского хозяйства и регулирования рынков сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия на 2013–2020 гг.

В Таблице 3 представлено соотношение между основными характеристиками государственной программы Российской Федерации, пилотной государственной программы Российской Федерации и приоритетного проекта (программы).

(вместе с «Правилами разработки, реализации и оценки эффективности отдельных государственных программ Российской Федерации»).

³⁷ См., к примеру: *Doran G.T.* There's a SMART Way to Write Management's Goals and Objectives // *Management Review*. 1981. Vol. 70. No 11. P. 35–36.

Таблица 3. Соотношение основных характеристик государственной программы, пилотной государственной программы, приоритетного проекта (программы) по состоянию на январь 2018 года³⁸

Характеристика	Государственная программа	Пилотная государственная программа	Приоритетный проект (программа)
Определение	Документ стратегического планирования, 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 Российской Федерации	Документ, предусматривающий реализацию комплекса мероприятий, направленных на достижение определенных документами стратегического планирования целей государственной политики в соответствующей сфере, на принципах проектного управления	<i>Проект</i> — комплекс взаимосвязанных мероприятий, направленных на достижение уникальных результатов в условиях временных и ресурсных ограничений; <i>Программа</i> — комплекс взаимосвязанных проектов и мероприятий, объединенных общей целью и координируемых совместно в целях повышения общей результативности и управляемости;
Способ утверждения	Постановление Правительства РФ	Постановление Правительства РФ	Решение Совета при Президенте РФ по стратегическому развитию и приоритетным проектам
Структурные элементы	Подпрограмма: а) основные мероприятия; б) ВЦП; ФЦП	Направление (подпрограмма): – <i>проектная часть:</i> а) проекты (программы); б) отдельные мероприятия межпрограммных проектов (программ); – <i>процессная часть:</i> а) ВЦП; б) отдельные мероприятия	Приоритетная программа: – приоритетный проект Вместе с тем подавляющее большинство приоритетных проектов реализуется вне приоритетных программ
Ответственная организация	ФОИВ, госкорпорация	ФОИВ (де-факто)	Проектный комитет
Стороны, принимающие участие в реализации программно-целевого инструмента	Ответственный исполнитель, соисполнители, участники	Ответственный исполнитель, руководитель пилотной государственной программы, соисполнители, участники	Куратор, проектный комитет, функциональный заказчик, старшее должностное лицо, руководитель проекта (программы), администратор

³⁸ Источник: составлено автором.

Характеристика	Государственная программа	Пилотная государственная программа	Приоритетный проект (программа)
			проекта (программы), рабочий орган проекта (программы)
Число показателей	На уровне госпрограммы ограничение на число показателей отсутствует; на уровне подпрограмм — не более 2-х единиц на 1 основное мероприятие	5 целей-показателей	Не более 15 показателей первого уровня
Объекты мониторинга со стороны ответственной организации	Наступление контрольных событий, уровень кассового исполнения	Наступление ключевых контрольных точек, утвержденных в паспортах проектов (программ); наступление контрольных точек, необходимых для мониторинга хода реализации ВЦП; наступление контрольных точек, необходимых для мониторинга хода достижения целей пилотной госпрограммы и формирования прогноза их достижения в течение календарного года ее реализации	Наступление контрольных точек, возникающие проблемы и риски, уровень кассового исполнения, достижение значений показателей
Ключевая организация, агрегирующая результаты мониторинга и проводящая ежегодное оценивание	Минэкономразвития России	Минэкономразвития России	Федеральный проектный офис
Объекты ежегодной оценки хода реализации со стороны организации, проводящей оценивание	Непосредственные и конечные результаты реализации государственных программ за год, достижение плановых значений показателей, наступление контрольных событий, уровень кассового исполнения, деятельность ответственных исполнителей	<i>Информация об объектах оценки хода реализации пилотной государственной программы по состоянию на январь 2018 г. не представлена</i>	Прохождение ключевых этапов и контрольных точек и достижение всех результатов на этапе «Реализация»

По состоянию на январь 2018 г. остается неактуализированной значительная часть нормативных правовых актов, связанных с пилотными государственными программами. Так, порядок разработки и реализации межпрограммных проектов (программ) в настоящее время не утвержден.

В соответствии же с действующей в январе 2018 г. редакцией Положения о разработке, утверждении и реализации ведомственных целевых программ³⁹ ВЦП представляют собой скорее рудимент эпохи перехода на БОР, являясь на момент написания настоящей статьи *«документом, содержащим комплекс скоординированных мероприятий, направленных на решение конкретной задачи подпрограммы государственной программы, а также измеряемые целевые индикаторы»*, что разительно отличается от содержания понятия ВЦП в период ее применения совместно с ДРОНД. Иными словами, содержательно ВЦП практически полностью дублируют базовый элемент обычных, не пилотных государственных программ — основное мероприятие, однако вынуждают предоставлять гораздо больший объем отчетных материалов. В целях полноценной интеграции ВЦП в состав пилотных госпрограмм статьей 4 постановления Правительства РФ от 12 октября 2017 г. № 1242⁴⁰ предусматривается разработка проекта акта, направленного на актуализацию Положения о разработке, утверждении и реализации ВЦП, в том числе в части упрощения процедуры утверждения ВЦП, а также возможности реализации в рамках *ведомственных* целевых программ *межведомственных* мероприятий, что представляет собой весьма интересный ход как чисто с терминологической, так и с методологической точек зрения.

По мнению автора, наиболее острая проблема как мониторинга, так и оценки пилотных государственных программ состоит в их рамочном характере. Для каждого из структурных элементов таких госпрограмм (приоритетные проекты, межпрограммные проекты, ВЦП) посредством отдельных нормативных правовых актов установлен собственный порядок разработки, реализации и оценки эффективности.

Одновременно «рамочная» пилотная госпрограмма, каждый из элементов которой урегулирован по-своему, обладает весьма низкой мобильностью (вследствие установленной Бюджетным кодексом РФ необходимости приведения ее в соответствие

³⁹ Постановление Правительства Российской Федерации от 19.04.2005 № 239 «Об утверждении Положения о разработке, утверждении и реализации ведомственных целевых программ».

⁴⁰ Постановление Правительства Российской Федерации от 12.10.2017 № 1242 «О разработке, реализации и об оценке эффективности отдельных государственных программ Российской Федерации» (вместе с «Правилами разработки, реализации и оценки эффективности отдельных государственных программ Российской Федерации»).

с федеральным законом о федеральном бюджете), а также скоростью адаптации к изменениям. В частности, в соответствии с общими принципами программно-целевого управления корректировка сводного плана приоритетного проекта, осуществляемая с завидной периодичностью, должна также находить свое отражение и в рамках пилотной государственной программы, однако большая часть корректировок потребует внесения изменений и во все связанные с программой нормативные правовые акты и документы.

Иным не урегулированным на настоящий момент аспектом остается использование программного подхода в рамках ВЦП в целях реализации сугубо *процессных* мероприятий, что отражается даже в структуре пилотных госпрограмм — непосредственно ВЦП отнесены к процессной части. Подобное обстоятельство, как и в случае осуществления процессных мероприятий в контексте обычных, не пилотных государственных программ, чревато абсолютным превалированием формы БОР над его содержанием⁴¹.

Одновременно серьезную озабоченность вызывает формальное отсутствие объекта мониторинга и оценки пилотной государственной программы как целостной конструкции, а не совокупности разнородных элементов с собственными подходами к оцениванию. В частности, без масштабной теоретической проработки велик риск возвращения к обыкновенному сопоставлению фактических и плановых значений ее 5 показателей-целей, а также простого мониторинга наступления контрольных событий (контрольных точек) — причем даже не всех, а наиболее значимых из них.

Подводя итог, представляется возможным сформулировать следующие ключевые проблемы мониторинга и оценки хода реализации пилотных госпрограмм:

- 1) рамочный характер пилотной государственной программы;
- 2) различная скорость корректировки структурных элементов;
- 3) использование проектного подхода в процессных мероприятиях (ВЦП);
- 4) отсутствие унифицированных объектов мониторинга и оценки.

Одним из возможных путей решения сложившихся методологических проблем выступает унификация действующей нормативной правовой базы в сфере программной разработки и создание кодифицированного нормативного правового акта, устанавливающего общие стандарты и требования к разработке, реализации и оценке эффективности всех реализуемых в Российской Федерации инструментов БОР.

В институциональном же плане оценивание хода реализации пилотных государственных программ также затруднено. С учетом представленного в статье

⁴¹ Зайцев В.Е. Современный этап развития программно-целевого управления в России. С. 198.

анализа предшествующей практики особо острым остается вопрос реального учета результатов оценивания в бюджетном процессе, однако вероятность добиться этого путем лишь точечных корректировок кажется автору невысокой. Одновременно, хотя главным актором в области оценивания должно оставаться Минэкономразвития России, оценка ключевых составляющих пилотных госпрограмм — приоритетных проектов — относится к компетенции федерального проектного офиса, что неминуемо приведет к обострению межведомственной конкуренции и к необходимости формирования площадки для конструктивного диалога Минэкономразвития России и Департамента проектной деятельности Правительства РФ. Однако следует учитывать, что последний является структурным подразделением вышестоящей для данного министерства организации. В связи с этим у автора имеются основания утверждать, что относительно очерченной остается лишь сфера программного аудита, по-прежнему относящаяся к компетенции Счетной палаты РФ, — которая, по аналогии с установившимся порядком оценки обычных госпрограмм, весьма вероятно также будет принимать участие как в мониторинге, так и в оценке пилотных госпрограмм. Данное обстоятельство заостряет вопрос столкновения интересов различных ведомств, привнося в него еще одного игрока.

Вместе с тем стоит отметить, что доля привлекаемых в рамках данных процессов в России внешних организаций, специализирующихся на оценке программно-целевых инструментов, остается крайне низкой.

Выводы

Проведенный анализ дает основания утверждать, что оценка хода реализации государственных программ в Российской Федерации в настоящий момент находится в кризисе.

Рассматривая оценку хода реализации программно-целевых инструментов, необходимо обращать внимание не только на инструментальную трактовку оценивания, но и на степень его фактического влияния на принятие государственных решений, что обуславливается устоявшейся практикой взаимодействия ключевых акторов. Так, если непосредственно в методологии оценки хода реализации программно-целевых инструментов наблюдается прогресс (сравним, например, методологии оценки ФЦП в 1990-х гг. и методологии оценки государственных программ в середине 2010-х гг.), то в институциональном плане аналогичные успехи зафиксировать не удастся. Результаты оценивания программно-целевых инструментов

по большей части остаются не включенными в процесс принятия государственных решений, что отличает как ранний российский опыт (реализацию ФЦП и связку ВЦП — ДРОНД), так и текущую практику осуществления государственных программ Российской Федерации.

В связи с этим внедрение новых инструментов БОР — приоритетных проектов и пилотных государственных программ — представляет собой настоящий вызов для специалистов по оцениванию. На данный момент туманными остаются как методологические и методические аспекты оценки указанных новаций, так и институциональная сторона вопроса, что проявляется в невысоких перспективах реального учета результатов оценивания при принятии государственных решений, а также в потенциальной конкуренции ключевых центров оценки.

Автор предлагает следующие варианты решения существующих проблем:

– С одной стороны, интеграция, унификация и последующая кодификация нормативной правовой базы в части применяемых инструментов БОР в целях установления единых стандартов и подходов к оценке новых «рамочных» пилотных государственных программ и их структурных элементов;

– С другой стороны, организация постоянно действующей площадки для диалога Минэкономразвития России, Департамента проектной деятельности Правительства РФ и Счетной палаты РФ с одновременным максимальным вовлечением представителей экспертного и научного сообщества, специализирующихся на вопросах программной оценки.

Вместе с тем в целях эффективной имплементации предлагаемых решений и повешения эффективности БОР в целом автору кажутся целесообразными более масштабные преобразования системы государственного управления в Российской Федерации, в том числе и в рамках административной реформы.

Список литературы:

1. Бюджетный кодекс Российской Федерации от 31.07.1998 № 145-ФЗ (ред. от 28.12.2017) (с изм. и доп., вступ. в силу с 01.01.2018) // КонсультантПлюс [Справочная правовая система]. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_19702/ (дата обращения: 06.01.2018).
2. Методические рекомендации по мониторингу приоритетных проектов (программ) (утв. Аппаратом Правительства РФ 01.12.2016 № 9163п-П6) // КонсультантПлюс

- [Справочная правовая система]. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_220727/ (дата обращения: 05.06.2018).
3. Методические рекомендации по завершению приоритетного проекта (программы) (утв. Аппаратом Правительства РФ 15.02.2017 № 1077п-П6) // КонсультантПлюс [Справочная правовая система]. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_220726/ (дата обращения: 07.01.2018).
4. Методические рекомендации по оценке и иным контрольным мероприятиям реализации приоритетных проектов (программ) (утв. Аппаратом Правительства РФ 31.05.2017 № 3756п-П6) // КонсультантПлюс [Справочная правовая система]. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_256138/ (дата обращения: 06.01.2018).
5. Постановление Правительства Российской Федерации от 22.05.2004 № 249 (ред. от 06.04.2011) «О мерах по повышению результативности бюджетных расходов» (вместе с «Концепцией реформирования бюджетного процесса в Российской Федерации в 2004–2006 годах», «Планом мероприятий по реализации Концепции реформирования бюджетного процесса в Российской Федерации в 2004–2006 годах») (утратило силу) // КонсультантПлюс [Справочная правовая система]. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_88769/ (дата обращения: 05.01.2018).
6. Постановление Правительства Российской Федерации от 19.04.2005 № 239 «Об утверждении Положения о разработке, утверждении и реализации ведомственных целевых программ» // КонсультантПлюс [Справочная правовая система]. URL: http://www.consultant.ru/document/Cons_doc_LAW_92583/ (дата обращения: 06.01.2018).
7. Постановление Правительства Российской Федерации от 02.08.2010 № 588 (ред. от 15.11.2017) «Об утверждении Порядка разработки, реализации и оценки эффективности государственных программ Российской Федерации» // КонсультантПлюс [Справочная правовая система]. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_103481/ (дата обращения: 05.01.2018).
8. Постановление Правительства Российской Федерации от 15.10.2016 № 1050 «Об организации проектной деятельности в Правительстве Российской Федерации» (вместе с «Положением об организации проектной деятельности в Правительстве Российской Федерации») // КонсультантПлюс [Справочная правовая система].

URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_206009/ (дата обращения: 05.01.2018).

9. Постановление Правительства Российской Федерации от 12.10.2017 № 1242 «О разработке, реализации и об оценке эффективности отдельных государственных программ Российской Федерации» (вместе с «Правилами разработки, реализации и оценки эффективности отдельных государственных программ Российской Федерации») // КонсультантПлюс [Справочная правовая система].

URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_280803/ (дата обращения: 06.01.2018).

10. Приказ Минфина России от 01.07.2013 № 65н (ред. от 29.11.2017) «Об утверждении Указаний о порядке применения бюджетной классификации Российской Федерации» // КонсультантПлюс [Справочная правовая система].

URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_148920/ (дата обращения: 06.01.2018).

11. Приказ Минэкономразвития России от 16.09.2016 № 582 (ред. от 15.03.2017) «Об утверждении Методических указаний по разработке и реализации государственных программ Российской Федерации» // КонсультантПлюс [Справочная правовая система].

URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_205801/ (дата обращения: 04.01.2018).

12. Распоряжение Правительства Российской Федерации от 06.05.2008 № 671-р (ред. от 09.12.2017) «Об утверждении Федерального плана статистических работ» (вместе с «Федеральным планом статистических работ») // КонсультантПлюс [Справочная правовая система]. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_111344/ (дата обращения: 05.06.2018).

13. Федеральный закон от 05.12.2017 № 362-ФЗ «О федеральном бюджете на 2018 год и на плановый период 2019 и 2020 годов» // КонсультантПлюс [Справочная правовая система]. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_284360/ (дата обращения: 06.01.2018).

14. *Бабинцев В.П.* Субкультура бюрократии: приговор модернизации России? // Власть. 2013. № 1. С. 21–25.

15. *Волкова О. и др.* Обещания третьего срока: как исполняются майские указы Президента // РБК. 17.05.2016. URL: <https://www.rbc.ru/economics/17/05/2016/573a034a9a7947d18967193a> (дата обращения: 05.01.2018).

16. Гаман-Голутвина О.В., Сморгунюв Л.В., Соловьев А.И., Туровский Р.Ф. Эффективность государственного управления в Российской Федерации в 2008 году / Ежегодный доклад Института общественного проектирования, 2008. URL: www.inop.ru/files/Chapter2.pdf (дата обращения: 03.01.2018).
17. Гамукин В.В. Новации бюджетного процесса: бюджетирование, ориентированное на результат // Вопросы экономики. 2005. № 2. С. 4–22.
18. Государственная политика и управление / Под ред. Л.В. Сморгунюва. М.: Росспэн, 2006. Ч. 1.
19. Жданчиков П.А. Структурный анализ оценки эффективности федеральных целевых программ // Экономический анализ: теория и практика. 2009. № 34. С. 25–35.
20. Зайцев В.Е. Организационные и методологические проблемы государственных программ // Государственное управление. Электронный вестник. 2016. № 57. С. 115–135. URL: http://e-journal.spa.msu.ru/vestnik/item/57_2016zaitsev.htm (дата обращения: 05.01.2018).
21. Зайцев В.Е. Современный этап развития программно-целевого управления в России // Государственное управление. Электронный вестник. 2017. № 65. С. 188–209. URL: http://e-journal.spa.msu.ru/vestnik/item/65_2017zaitsev.htm (дата обращения: 03.01.2018).
22. Купряшин Г.Л. Институциональные ловушки и кризисы государственного управления // Государственное управление. Электронный вестник. 2017. № 60. С. 94–121. URL: http://e-journal.spa.msu.ru/vestnik/item/60_2017kupryashin.htm (дата обращения: 05.01.2018).
23. Купряшин Г.Л. Кризисы государственного управления: неоинституциональный подход // Государственное управление. Электронный вестник. 2015. № 51. С. 56–85. URL: http://e-journal.spa.msu.ru/vestnik/item/51_2015kupryashin.htm (дата обращения: 05.01.2018).
24. Макашина О.В. Бюджетирование, ориентированное на результат // Вестник Ивановского государственного энергетического университета. 2008. № 1. С. 23–27.
25. Отчет о выполнении контрольных событий государственных программ Российской Федерации по итогам I–III кварталов 2017 года // Министерство экономического развития Российской Федерации [Официальный сайт]. URL: <http://economy.gov.ru/minec/activity/sections/estimation/201720118> (дата обращения: 05.01.2018).

26. Паладич М.С. Системные проблемы программного бюджетирования // Бюджет. 2017. № 11. С 40–42.
27. Портал государственных программ Российской Федерации [Официальный сайт]. URL: <http://programs.gov.ru/> (дата обращения: 06.01.2018).
28. Сводный доклад о ходе реализации и оценке эффективности государственных программ по итогам 2015 года // Министерство экономического развития Российской Федерации [Официальный сайт]. URL: <http://economy.gov.ru/minec/about/structure/depstrategy/20160926> (дата обращения: 05.01.2018).
29. Сводный доклад о ходе реализации и оценке эффективности государственных программ в 2016 году // Правительство Российской Федерации [Официальный сайт]. URL: <http://government.ru/news/28684/> (дата обращения: 05.01.2018).
30. Хабаев С.Г. ДРОНДы. Опыт применения // Бюджет. 2010. № 6. С. 72–75.
31. Эльтекова З.А., Ладный А.О., Шаранов В.А. ДРОНД в управлении сферой науки и инноваций: итоги четырехлетнего опыта формирования ДРОНД // Наука. Инновации. Образование. 2009. № 8. С. 276–285.
32. *Doran G.T.* There's a SMART Way to Write Management's Goals and Objectives // *Management Review*. 1981. Vol. 70. No 11. P. 35–36.
33. *Ittner C.D., Larcker D.F.* Assessing Empirical Research in Managerial Accounting: A Value-based Management Perspective // *Journal of Accounting and Economics*. 2001. Vol. 32. No 1. P. 349–410.
34. *Mayne J.* Audit and Evaluation in Public Management: Challenges, Reforms, and Different Roles // *The Canadian Journal of Program Evaluation*. 2006. Vol. 21. No 1. P. 11–45.
35. *Menon S., Karl J., Wignaraja K.* Handbook on Planning, Monitoring and Evaluating for Development Results. New York: UNDP Evaluation Office, 2009.

Zaitsev V.E.

Evaluation of State Programs of the Russian Federation: The New Challenges

Vladislav E. Zaitsev — graduate student, School of Public Administration, Lomonosov Moscow State University, Moscow, Russian Federation.

E-mail: zaitsev.ve@gmail.com

Annotation

The article considers the practice of the Russian state programs' on-going and ex-post evaluation. By analyzing the previous experience, the author notes the key features of the program-target instruments' evaluation: in particular, despite the methodological progress, the development of evaluation in Russia remains relatively low in institutional terms. The newest forms of program-based budgeting in the Russian Federation, such as priority projects and pilot state programs, which have their own distinctive features, pose serious challenges to evaluators by emphasizing a number of systemic problems. The suggested solutions are to unify and codify the normative legal framework for the program-target instruments, and to create a platform for dialogue between the main actors participating in the evaluation process.

Keywords

State programs, state programs' evaluation, state programs' monitoring, priority projects, pilot state programs, federal project office.