

## Экономика государственного сектора

КАК ОЦЕНИТЬ РЕЗУЛЬТАТИВНОСТЬ  
РЕАЛИЗАЦИИ ГОСУДАРСТВЕННЫХ  
ПРОГРАММ: ВОПРОСЫ МЕТОДОЛОГИИ**Владимир ЮЖАКОВ<sup>1</sup>**доктор философских наук,  
профессор, главный научный сотрудник.  
E-mail: yuzhakov-vm@rane.ru**Елена ДОБРОЛЮБОВА<sup>1</sup>**заместитель директора.  
E-mail: dobrolyubova@inbox.ru**Олег АЛЕКСАНДРОВ<sup>2</sup>**директор.  
E-mail: ovalex@inbox.ru<sup>1</sup> Центр технологий государственного управления Института прикладных экономических исследований (ИПЭИ), Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте РФ (119571, Москва, просп. Вернадского, д. 82).<sup>2</sup> ЦЭФК Групп (123242, Москва, ул. Садовая-Кудринская, д. 11, стр. 1).**Аннотация**

В статье проанализирована практика оценки эффективности и результативности реализации государственных программ в Российской Федерации и предложены направления ее совершенствования. В частности, предлагается помимо расчета степени достижения показателей учитывать их динамику на основе расчета индекса результативности государственных программ и его соотношения с уровнем финансирования. Предложенные подходы к оценке государственных программ апробированы на основе данных о реализации государственных программ в 2014 году, что позволило выявить государственные программы, расходы на реализацию которых отвечают критерию результативности: при высокой степени достижения показателей результативности обеспечивается экономия бюджетных ресурсов.

**Ключевые слова:** бюджетные расходы, государственная программа, результативность государственных расходов.

**JEL:** H41, H43, H83

Окономика • Политика

OIKONOMIA • POLITIKA

**1. Практика оценки эффективности и результативности реализации государственных программ**

**И**спользование программно-целевых методов является одной из ключевых тенденций развития моделей государственного управления как в России, так и за рубежом [Климанов и др. 2012; Александров, 2014; Тищенко, 2015], в том числе в развивающихся странах [Поспелова и Казакова, 2015]. В России внедрение государственных программ Российской Федерации (далее — государственная программа) как документа стратегического планирования<sup>1</sup> и как основного инструмента, используемого при формировании бюджета, рассматривается как одна из ключевых мер по повышению эффективности и результативности бюджетных расходов [Семкина и др., 2014] и управления по результатам в целом [Южаков и др., 2014; Добролюбова, Южаков, 2014]. При этом эффект от внедрения данного инструмента — как инструмента управления по

\* Статья подготовлена на основе исследования, выполненного в рамках НИР РАНХиГС по заказу Минэкономразвития России в 2015 году.

<sup>1</sup> В соответствии с Федеральным законом от 28.06.2014 № 172-ФЗ государственные программы отнесены к инструментам стратегического планирования.

результатам — в значительной степени зависит от качества мониторинга и оценки реализации государственных программ, а также от того, в какой степени результаты такой оценки влияют на дальнейшую реализацию программ.

В настоящее время проведение оценки результативности государственных программ как таковой нормативными правовыми актами не предусмотрено: и в бюджетном законодательстве, и в законодательстве о стратегическом планировании речь идет об оценке эффективности государственных программ, при этом данный термин понимается достаточно широко и включает оценку степени достижения запланированных результатов и социально-экономических эффектов от реализации программы.

Порядком разработки, реализации и оценки эффективности государственных программ РФ<sup>2</sup> предусмотрено проведение как оценки планируемой эффективности реализации программы (оценки ожидаемых результатов, эффектов от реализации программы в будущем — оценки *ex ante*) и регулярной (ежегодной) оценки эффективности реализации государственной программы в рамках подготовки годового отчета о ходе ее исполнения — оценки *ex post*.

Оценка планируемой эффективности проводится исходя из предположения о достижении целевых значений показателей реализации государственной программы и ее подпрограмм, получения ожидаемых результатов. Регулярная оценка эффективности реализации государственной программы проводится на основе разработанной при подготовке государственной программы методики оценки эффективности.

Ежегодная оценка эффективности реализации каждой государственной программы проводится ответственным исполнителем совместно с соисполнителями и участниками программы при подготовке годового отчета. На основе анализа годовых отчетов ответственных исполнителей Минэкономразвития РФ совместно с Минфином РФ подготавливается сводный годовой доклад о ходе реализации государственных программ, в составе которого должна содержаться и сводная оценка эффективности их реализации.

Методическими указаниями по разработке и реализации государственных программ<sup>3</sup> утверждена типовая методика оценки эффективности реализации государственной программы и предусмотрена возможность использования иных методик оценки эффективности государственных программ с учетом специфики сферы их реализации. Фактически ответственному исполнителю и соисполнителям государственной программы предоставлено право самостоятельно формулировать методику оценки эффективности государственной программы на этапе ее раз-

<sup>2</sup> Порядок разработки, реализации и оценки эффективности государственных программ РФ утвержден постановлением Правительства РФ от 02.08.2010 № 588 (с дополнениями и изменениями).

<sup>3</sup> Методические указания по разработке и реализации государственных программ Российской Федерации, утвержденные приказом Минэкономразвития России от 20.11.2013 № 690.

работки. Типовая методика оценки эффективности государственных программ предполагает использование следующих критериев:

- степень достижения целей и решения задач государственной программы;
- степень достижения целей и решения задач подпрограмм и федеральных целевых программ, входящих в государственную программу;
- степень реализации основных мероприятий, ведомственных целевых программ и мероприятий федеральных целевых программ и достижения ожидаемых непосредственных результатов их реализации;
- степень соответствия запланированному уровню затрат;
- оценка эффективности использования средств федерального бюджета.

По итогам анализа, проведенного РАНХиГС в I полугодии 2015 года, в трех государственных программах из 36<sup>4</sup> предусмотрены методики оценки эффективности реализации государственных программ, отличные от типовой методики. Так, методика оценки государственной программы «Развитие электронной и радиоэлектронной промышленности» предусматривает оценку коммерческой эффективности (динамики прибыли) и соотношение бюджетных расходов с поступлениями в бюджеты различных уровней. Данный подход соответствует инвестиционному характеру государственной программы, однако не может быть использован для большинства иных государственных программ, например для государственных программ в социальной сфере. Кроме того, оценка эффективности исключительно исходя из прибыли и окупаемости проектов для бюджетной системы не всегда позволяет учитывать те аспекты, в связи с которыми оказывается прямая государственная поддержка именно данному сектору (например, не оценивается доля отечественной продукции на внутреннем и мировом рынках).

Методикой оценки эффективности государственной программы «Социально-экономическое развитие Дальнего Востока и Байкальского региона» предусматривается оценка достижения плановых значений ключевых показателей государственной программы, а также оценка реализации программы с точки зрения ее макроэкономической эффективности, социальной эффективности и экономического роста. К недостаткам данного подхода относится частичное пересечение используемых показателей (например, экономический рост является одним из ключевых макроэкономических показателей). Еще одна трудность оценки экономического развития на региональном уровне связана со значительной задержкой формирования статистических данных о фактических значениях показателей (в частности, по включенному в состав государственной программы показателю ВРП отчетные данные формируются с задержкой более чем в один год, что не позволяет использовать результаты оценки эффективности реализации программы для ее коррекции).

---

<sup>4</sup> Государственные программы, сведения о которых отнесены к государственной тайне, не анализировались.

При оценке государственной программы «Юстиция», которая в целом ориентирована на типовую методику, внимание акцентируется на учете реализовавшихся рисков и социально-экономических эффектов, оказывающих влияние на изменение сферы реализации данной государственной программы. В методике отмечается, что с учетом специфичности реализации государственной программы и факторов, влияющих на уровень достижения показателей, большинство из которых находится вне сферы регулирования участников государственной программы, перевыполнение запланированных показателей не может рассматриваться как следствие неэффективного планирования. Кроме того, в самой методике отмечается возможность недостаточно достоверной информации «вследствие временных лагов, накопленных в результате реализации предыдущих решений, а также под воздействием других субъективных факторов». Иными словами, методика оценки эффективности фактически ставит под сомнение адекватность набора используемых показателей для оценки результативности реализации государственной программы.

В целом анализ методик оценки эффективности реализации государственных программ, отличных от типовой, показывает, что они не лишены недостатков и ограничений, не позволяющих распространить их использование на иные государственные программы.

В то же время анализ применения типовой методики оценки эффективности реализации государственных программ позволяет выявить ряд проблем.

1. Типовая методика оценки не позволяет интерпретировать последствия недостижения целевых значений показателей, в том числе показателей результативности<sup>5</sup>, с точки зрения улучшения либо ухудшения ситуации в сфере реализации государственной программы.

На практике органы власти не используют возможность установления пороговых значений показателей (несмотря на то что возможность установления таких значений прямо предусмотрена методикой). Фактически при недостижении целевых значений и ухудшении вследствие этого ситуации в сфере реализации государственной программы специальных последствий в оценке не предусмотрено (например, рост показателей смертности в 2014 году не приводит к значимому снижению оценки реализации государственной программы «Развитие здравоохранения»). В то же время в условиях радикальных изменений внешней среды, растущих рисков, новых вызовов определение динамики целевых показателей реализации государственных программ —

---

<sup>5</sup> Порядком и методическими указаниями по разработке и реализации государственных программ предусмотрено, что показатели государственных программ (подпрограмм) должны отражать их результативность (то есть оценивать конечный результат реализации государственной программы/подпрограммы). В то же время проведенный в 2015 году анализ структуры показателей по отдельным государственным программам показал, что во многих случаях для оценки степени выполнения государственных программ (подпрограмм) используются показатели непосредственных результатов, в отдельных случаях — показатели, отражающие уровень реализации мероприятий (использования ресурсов).

прежде всего показателей результативности — приобретает особое значение. Оно должно позволить перейти к управлению процессом достижения результатов в режиме реального времени, к управлению отклонениями между запланированными и фактически полученными результатами, к концентрации ресурсов с целью максимизации результатов, к принятию своевременных корректирующих управленческих решений. Данные о динамике показателей позволят сформировать системное видение тенденций развития сферы управления, более точно оценить вероятность изменения текущей ситуации, а также сформировать основу реализуемых мероприятий и в ряде случаев помочь скорректировать прогнозируемые результаты.

2. Типовая методика не учитывает степень выполнения контрольных показателей реализации государственных программ в срок, что, в свою очередь, не позволяет интерпретировать недостижение их целевых значений либо неполное выполнение мероприятий государственной программы. Фактически, контрольные показатели учитываются лишь при принятии решений о выполнении (невыполнении) конкретного мероприятия, тогда как многие из них могут иметь последствия и для сферы в целом.

3. В рамках анализа использования типовой методики оценки выявлена проблема учета незапланированных результатов, а также незапланированных расходов. Данная особенность связана с тем, что внесение изменений в бюджет не влечет за собой изменений в государственную программу. По итогам реализации государственных программ в 2014 году выявлены случаи выделения дополнительных средств на реализацию тех или иных не предусмотренных государственной программой дополнительных мероприятий, эффект от исполнения которых может носить в том числе и лаговый характер по отношению к году выделения средств. В этом случае оценка эффективности и результативности соответствующей подпрограммы может резко снижаться: в условиях роста расходов (в том числе осуществленных в конце года) результаты остаются на прежнем уровне, доля выполненных мероприятий не меняется. В этой связи представляется целесообразным предусмотреть в рамках методики оценки возможность исключения в отчетном году такого рода мероприятий из оценки эффективности реализации государственных программ и проведения данной оценки по итогам очередного финансового года.

Открытым остается и вопрос оценки незапланированных результатов. Так, по мнению Счетной палаты, которая в рамках оценки исполнения федерального бюджета в 2014 году провела оценку эффективности государственных программ, практически все случаи превышения запланированного уровня показателей объясняются низким качеством планирования<sup>6</sup>. Следует отметить, что такой подход может привести к нежелательным последствиям, в частности снизить мо-

<sup>6</sup> <http://audit.gov.ru/upload/iblock/310/310102e46eed959280e9cc8a16620c51.pdf>.

тивацию органов государственной власти к достижению наилучших результатов, а также создать дополнительные стимулы к искажению отчетных данных.

4. В типовой методике заложена относительно «мягкая» шкала оценки эффективности реализации государственных программ, предполагающая, что даже государственные программы, получающие оценку 0,7 (что возможно либо при значительном недостижении показателей уровня выполнения государственной программы, либо при весьма низкой эффективности реализации большинства подпрограмм), признаются удовлетворительными. В этой связи целесообразна более значимая дифференциация оценки.

5. Наконец, следует отметить, что предусмотренная оценка реализации подпрограмм на основе их эффективности (то есть соотношения степени достижения показателей подпрограмм и уровня их финансирования) исходит из высокой степени зависимости значений показателей результативности использования затрачиваемых ресурсов и не позволяет учитывать влияние на значения данных показателей мер государственного и правового регулирования, предусмотренных государственной программой. При этом во многих случаях именно меры государственного и правового регулирования оказывают на достижение результата большее воздействие, чем выделение финансовых ресурсов. В этой связи представляется важным расширить понимание предмета методики регулярной оценки государственных программ и обеспечить проведение как оценки эффективности, так и оценки результативности их реализации.

Сводная оценка эффективности реализации государственных программ проводится Минэкономразвития РФ в рамках формирования сводного годового доклада о ходе реализации государственных программ. Методика проведения данной оценки не утверждена, а в Порядке разработки, реализации и оценки эффективности государственных программ РФ содержатся лишь требования к составу представляемой в сводном годовом докладе информации. В 2013—2014 годах такая оценка проводилась Минэкономразвития РФ с использованием следующих показателей:

- средняя степень достижения целевых значений показателей уровня государственных программ;
- уровень финансирования государственных программ из средств федерального бюджета;
- доля наступивших контрольных событий в общем количестве контрольных событий государственных программ, запланированных к наступлению.

Так, по итогам оценки результатов реализации государственных программ в 2014 году 5 государственных программ («Социально-экономическое развитие Калининградской области до 2020 года», «Развитие образования» на 2013—2020 годы, «Развитие здравоохранения», «Развитие федеративных отношений и создание условий для

эффективного и ответственного управления региональными и муниципальными финансами», «Развитие физической культуры и спорта») были отнесены к группе государственных программ, реализуемых с высокой степенью эффективности, эффективность 13 государственных программ была признана выше среднего уровня, 6 — ниже среднего уровня, 5 — удовлетворительной, а по трем государственным программам отмечалось низкое качество годовых отчетов ответственных исполнителей, на основе которых и проводилась оценка<sup>7</sup>. При этом степень достижения плановых значений показателей некоторых государственных программ, включенных в группу высокоэффективных (в частности, государственных программ «Развитие федеративных отношений и создание условий для эффективного и ответственного управления региональными и муниципальными финансами» и «Развитие физической культуры и спорта»), в 2014 году составила 93,7 и 93,8% соответственно, что ниже, чем степень достижения целевых значений показателей государственной программы «Содействие занятости населения» (94,1%), отнесенной к группе с уровнем эффективности ниже среднего. Следует отметить, что в отличие от подхода, закрепленного в типовой методике оценки, при сводной оценке государственных программ степень выполнения мероприятий и соотношение выполнения мероприятий и уровня финансирования государственной программы не учитываются.

При рейтинговании государственных программ Минэкономразвития РФ осуществляет расчет среднего арифметического значения данных показателей (степени достижения плановых значений показателей государственных программ, уровня кассового исполнения и степени реализации контрольных событий), что не вполне корректно с точки зрения взаимозависимости ресурсов, выделяемых на достижение целей государственных программ, и получаемых результатов. Так, государственные программы, по которым уровень освоения средств выше, а степень достижения показателей ниже, могут быть оценены более высоко, чем те государственные программы, по итогам исполнения которых получены запланированные результаты при достижении одновременной экономии ресурсов. Такой подход противоречит закрепленному в Бюджетном кодексе РФ принципу эффективности использования бюджетных средств, предполагающему необходимость «достижения заданных результатов с использованием наименьшего объема средств (экономности) и (или) достижения наилучшего результата с использованием определенного бюджетом объема средств (результативности)»<sup>8</sup>.

Счетная палата РФ в своем заключении на Отчет Правительства РФ об исполнении федерального бюджета в 2014 году предлагает расширить оценку эффективности реализации государственных программ

<sup>7</sup> Результаты оценки опубликованы на Портале государственных программ: <http://programs.gov.ru/Portal/analytics/summaryReport>.

<sup>8</sup> Бюджетный кодекс РФ.

путем включения в состав оценки показателей подпрограмм и ФЦП контрольных событий, находящихся в структуре детальных планов-графиков, а также данных по приросту дебиторской задолженности и объемов незавершенного строительства. Внимание Счетной палаты к данным вопросам закономерно: в 2014 году дебиторская задолженность выросла на 28,7%, достигнув 3,8 трлн руб., и ее сокращение, безусловно, является одним из важных направлений повышения эффективности использования бюджетных средств [Аганбегян, 2015]. При этом в отсутствие отчетных данных по более чем 10% показателей оценка эффективности, по мнению Счетной палаты, проводиться не должна<sup>9</sup>. Фактически, отсутствие данных о значениях части показателей «освобождает» от необходимости оценки эффективности программы в принципе.

Следует отметить, что результаты оценки реализации государственных программ в 2014 году, проведенной Счетной палатой<sup>10</sup>, существенно отличаются от результатов оценки, проведенной Минэкономразвития РФ<sup>11</sup>. Так, по результатам оценки реализации государственных программ в 2014 году, проведенной Счетной палатой, эффективность реализации 3 государственных программ была признана средней, 18 — низкой, а эффективность реализации 12 государственных программ не была оценена в связи с отсутствием данных о фактических значениях показателей.

Следует отметить риск того, что практика исключения из оценки государственных программ, по которым отсутствуют отчетные значения по отдельным показателям при сохранении категорий оценки, может создать контрстимулы для ответственных исполнителей государственных программ по своевременному представлению отчетных данных.

## **2. Оценка реализации государственных программ на основе индекса результативности**

Большинство подходов к совершенствованию оценки реализации государственных программ, представленных в литературе, ориентируются на повышение качества оценки на уровне отдельных государственных программ, подпрограмм, мероприятий [Шаш, 2015], а также в разрезе отдельных проектов и видов расходов [Соколов, 2014].

Однако при всей значимости детальной оценки каждой государственной программы для целей управления необходим и инструмент, позволяющий определять приоритеты бюджетных расходов при распределении ассигнований между государственными программами. В перспективе, при условии расширения прав по принятию решений на уровне ответственных исполнителей, именно оценка результатив-

<sup>9</sup> <http://audit.gov.ru/upload/iblock/310/310102e46eed959280e9cc8a16620c51.pdf>.

<sup>10</sup> Там же.

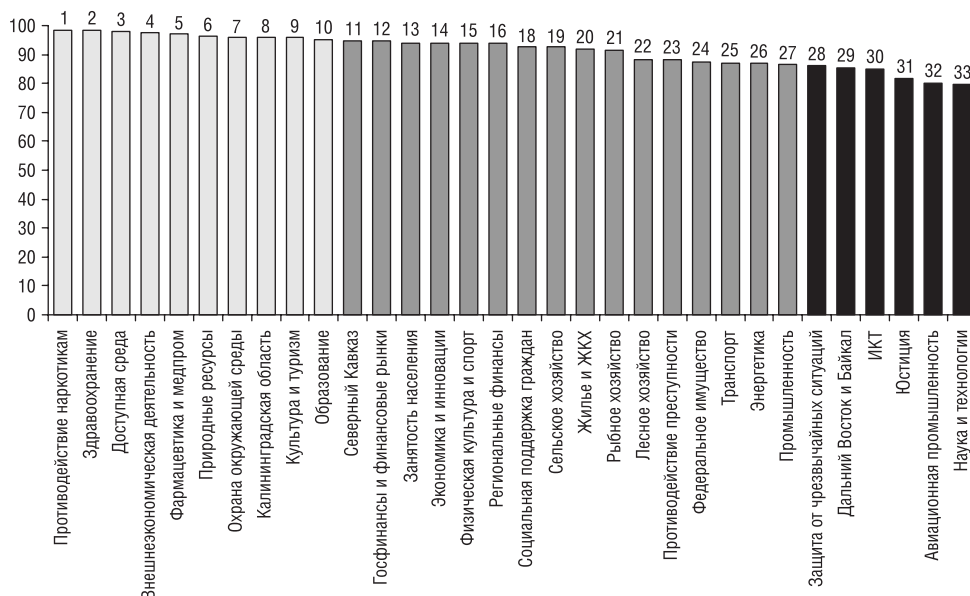
<sup>11</sup> Результаты оценки опубликованы на Портале государственных программ: <http://programs.gov.ru/Portal/analytics/summaryReport>.



ности реализации государственных программ в целом будет играть всё более значимую роль в бюджетной политике.

Как видно из графика (рис. 1), наибольшая степень достижения показателей государственных программ по итогам 2014 года отмечается в таких сферах, как: противодействие незаконному обороту наркотиков, здравоохранение, доступная среда, внешнеэкономическая деятельность, фармацевтическая и медицинская промышленность, природные ресурсы и охрана окружающей среды, культура и туризм, образование и социально-экономическое развитие Калининградской области (выделены светло-серым цветом). Наихудшая результативность по итогам реализации в 2014 году отмечена по государственным программам РФ в таких сферах, как: развитие Дальнего Востока и Байкала, информационное общество (ИКТ), юстиция, авиационная промышленность, а также наука и технологии (выделены черным цветом).

С учетом необходимости соблюдения единых подходов к оценке результативности и эффективности на уровне как отдельных государственных программ, так и государственных программ в целом предлагается расширить число показателей результативности, используемых для оценки результативности и эффективности государственных программ. В частности, целесообразно учитывать при проведении такой оценки динамику показателей результативности государственных программ в отчетном периоде с учетом желаемой тенденции развития данных показателей на основе индекса результативности реализации программ.



Источник: ЦЭФК Групп, на основе анализа данных портала [programs.gov.ru](http://programs.gov.ru).

Рис. 1. Рейтинг исполнения государственных программ по степени достижения целевых значений показателей их реализации, 2014 год (%)

Динамика реализации государственных программ может быть определена по следующей формуле:

$$P_t = \sum_{i=1}^n p_i k_i \times 100\%, \quad (1)$$

где  $P_t$  — индекс реализации государственной программы,  $p_i$  — показатель, отражающий улучшение значения  $i$ -го показателя результативности государственной программы,  $k_i$  — коэффициент значимости  $i$ -го показателя результативности государственной программы,  $t$  — исследуемый период (как правило, отчетный год).

При отсутствии заранее определенных коэффициентов значимости показателей результативности государственных программ  $k_i$  может быть использована формула  $k_i = 1/n$ , где  $n$  — общее число показателей результативности на уровне государственной программы.

Значение показателя  $p_i$  определяется в зависимости от желаемой тенденции развития  $i$ -го показателя результативности государственной программы. Так, если рост значений  $i$ -го показателя результативности государственной программы отражает улучшение ситуации в рассматриваемой сфере, используется формула:

$$p_i = \frac{P_t}{P_{t-1}}. \quad (2)$$

Если  $P_{t-1} = 0$ , то данный показатель результативности не учитывается при расчете общего индекса реализации государственной программы.

Если рост значения показателя результативности свидетельствует об ухудшении ситуации, то используется формула:

$$p_i = \frac{P_{t-1}}{P_t}. \quad (3)$$

Если  $P_t = 0$ , то данный показатель результативности не учитывается при расчете индекса реализации государственной программы.

При отсутствии данных о значении показателя результативности государственной программы в отчетном году (либо в году, предшествующем отчетному) при расчете индекса реализации государственной программы данный показатель результативности в расчет не принимается.

В соответствии с данными Сводного доклада Минэкономразвития РФ за 2014 год был проведен расчет индексов реализации государственных программ в 2014 году (табл. 1). Как следует из приведенных данных, наибольший прогресс в улучшении значений показателей по сравнению с уровнем 2013 года в 2014 году отмечался по государственным программам «Доступная среда», «Развитие фармацевтической и медицинской промышленности» и «Охрана окружающей среды» (индекс реализации данных государственных программ превышает 150%, что свидетельствует о наличии значимых улучшений в сфере их реализации).

**Рейтинг государственных программ  
по индексу их реализации, 2014 год (%)**

Место	Наименование и срок действия государственной программы РФ	Индекс реализации
1	4. Доступная среда, 2011—2020 годы	193,92
2	20. Развитие фармацевтической и медицинской промышленности, 2013—2020 годы	176,95
3	12. Охрана окружающей среды, 2012—2020 годы	154,94
4	5. Обеспечение доступным и комфортным жильем и коммунальными услугами граждан РФ	143,56
5	35. Развитие Северо-Кавказского федерального округа, до 2025 года	134,28
6	38. Управление федеральным имуществом	121,7
7	15. Экономическое развитие и инновационная экономика	120,17
8	37. Социально-экономическое развитие Калининградской области, до 2020 года	119,81
9	25. Государственная программа развития сельского хозяйства и регулирования рынков сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия, 2013—2020 годы	116,92
10	10. Защита населения и территорий от чрезвычайных ситуаций, обеспечение пожарной безопасности и безопасности людей на водных объектах	108,49
11	30. Энергоэффективность и развитие энергетики	106,51
12	2. Развитие образования, 2013—2020 годы	106,36
13	1. Развитие здравоохранения	104,04
14	9. Противодействие незаконному обороту наркотиков	103,74
15	14. Развитие науки и технологий	103,44
16	23. Информационное общество, 2011—2020 годы	103,28
17	7. Содействие занятости населения	103,07
18	34. Социально-экономическое развитие Дальнего Востока и Байкальского региона	102,56
19	11. Развитие культуры и туризма, 2013—2020 годы	102,47
20	36. Развитие федеративных отношений и создание условий для эффективного и ответственного управления региональными и муниципальными финансами	102,39
21	13. Развитие физической культуры и спорта	102,32
22	28. Воспроизводство и использование природных ресурсов	101,28
23	8. Обеспечение общественного порядка и противодействие преступности	98,53
24	29. Развитие лесного хозяйства, 2013—2020 годы	98,41
25	17. Развитие авиационной промышленности, 2013—2025 годы	97,96
26	39. Управление государственными финансами и регулирование финансовых рынков	97,31
27	27. Развитие внешнеэкономической деятельности	96,7
28	3. Социальная поддержка граждан	96,43
29	42. Юстиция	93,86
30	24. Развитие транспортной системы	84,93
31	16. Развитие промышленности и повышение ее конкурентоспособности	81,03
32	26. Развитие рыбохозяйственного комплекса	76,79

*Источник:* расчеты авторов на основе данных, опубликованных на Портале государственных программ [programs.gov.ru](http://programs.gov.ru).

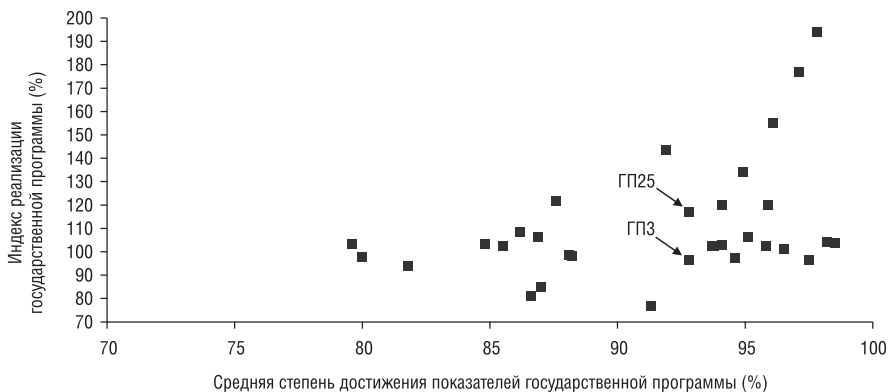
В то же время индекс реализации 10 государственных программ ниже 100%, что свидетельствует о наличии ухудшения ситуации в сферах реализации данных государственных программ в 2014 году по сравнению с 2013 годом. При этом среднее снижение (ухудшение) значений показателей государственных программ по 4 из них превышает 5 п.п. (государственные программы «Юстиция», «Развитие транспортной системы», «Развитие промышленности и повышение ее конкурентоспособности», «Развитие рыбохозяйственного комплекса»).

Сопоставление индекса реализации государственных программ и средней степени достижения целевых значений показателей позволяет выявить государственные программы, в которых целевые значения установлены с чрезмерной амбициозностью. Кроме того, учет показателей динамики позволяет более корректно интерпретировать и степень достижения целевых значений показателей. Так, при равной степени достижения показателей (92,8%) по программе развития сельского хозяйства ситуация в целом улучшается (индекс реализации более 116%), а по государственной программе «Социальная поддержка граждан» с такой же степенью достижения показателей индекс реализации составляет менее 100%, что свидетельствует об ухудшении положения дел в социальной сфере (рис. 2).

Для учета данного фактора на основе индекса реализации государственных программ и средней степени достижения целевых значений показателей государственных программ может быть рассчитан индекс результативности государственных программ по следующей формуле:

$$R = \sqrt{P_i \times O}, \quad (4)$$

где  $P_i$  — индекс реализации государственной программы в отчетном году;  $O$  — средняя степень достижения целевых значений показателей государственной программы в отчетном году.



*Источник:* составлено авторами на основе данных, опубликованных на Портале государственных программ [programs.gov.ru](http://programs.gov.ru).

Рис. 2. Соотношение показателей динамики результатов и степени достижения целевых значений показателей государственных программ, 2014 год

Исходя из данных Сводного доклада о степени достижения показателей государственных программ в 2014 году, а также из приведенных в табл. 1 данных об индексе реализации государственных программ может быть сформирован рейтинг государственных программ по результативности их исполнения (табл. 2). В среднем по рассмотренным государственным программам индекс результативности составляет 100,3%.

Т а б л и ц а 2

**Рейтинг государственных программ  
по результативности их реализации, 2014 год (%)**

Место	Наименование и срок действия государственной программы РФ	Степень достижения целевых значений показателей	Индекс реализации	Результативность
1	4. Доступная среда, 2011—2020 годы	97,8	193,92	137,7
2	20. Развитие фармацевтической и медицинской промышленности, 2013—2020 годы	97,1	176,95	131,1
3	12. Охрана окружающей среды, 2012—2020 годы	96,1	154,94	122,0
4	5. Обеспечение доступным и комфортным жильем и коммунальными услугами граждан РФ	91,9	143,56	114,9
5	35. Развитие Северо-Кавказского федерального округа, до 2025 года	94,9	134,28	112,9
6	37. Социально-экономическое развитие Калининградской области, до 2020 года	95,9	119,81	107,2
7	15. Экономическое развитие и инновационная экономика	94,1	120,17	106,3
8	25. Государственная программа развития сельского хозяйства и регулирования рынков сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия, 2013—2020 годы	92,8	116,92	104,2
9	38. Управление федеральным имуществом	87,6	121,70	103,3
10	9. Противодействие незаконному обороту наркотиков	98,5	103,74	101,1
11	1. Развитие здравоохранения	98,2	104,04	101,1
12	2. Развитие образования, 2013—2020 годы	95,1	106,36	100,6
13	11. Развитие культуры и туризма, 2013—2020 годы	95,8	102,47	99,1
14	28. Воспроизводство и использование природных ресурсов	96,5	101,28	98,9
15	7. Содействие занятости населения	94,1	103,07	98,5
16	13. Развитие физической культуры и спорта	93,8	102,32	98,0
17	36. Развитие федеративных отношений и создание условий для эффективного и ответственного управления региональными и муниципальными финансами	93,7	102,39	97,9
18	27. Развитие внешнеэкономической деятельности	97,5	96,70	97,1
19	10. Защита населения и территорий от чрезвычайных ситуаций, обеспечение пожарной безопасности и безопасности людей на водных объектах	86,2	108,49	96,7
20	30. Энергоэффективность и развитие энергетики	86,9	106,51	96,2
21	39. Управление государственными финансами и регулирование финансовых рынков	94,6	97,31	95,9
22	3. Социальная поддержка граждан	92,8	96,43	94,6

О к о н ч а н и е т а б л и ц ы 2

Место	Наименование и срок действия государственной программы РФ	Степень достижения целевых значений показателей	Индекс реализации	Результативность
23	34. Социально-экономическое развитие Дальнего Востока и Байкальского региона	85,5	102,56	93,6
24	23. Информационное общество, 2011—2020 годы	84,8	103,28	93,6
25	8. Обеспечение общественного порядка и противодействие преступности	88,1	98,53	93,2
26	29. Развитие лесного хозяйства, 2013—2020 годы	88,2	98,41	93,2
27	14. Развитие науки и технологий	79,6	103,44	90,7
28	17. Развитие авиационной промышленности, 2013—2025 годы	80,0	97,96	88,5
29	42. Юстиция	81,8	93,86	87,6
30	24. Развитие транспортной системы	87,0	84,93	86,0
31	16. Развитие промышленности и повышение ее конкурентоспособности	86,6	81,03	83,8
32	26. Развитие рыбохозяйственного комплекса	91,3	76,79	83,7

*Источник:* расчеты авторов на основе данных, опубликованных на Портале государственных программ [programs.gov.ru](http://programs.gov.ru).

Результаты рейтингования позволяют выявить следующие группы государственных программ по итогам их реализации в 2014 году:

- высокорезультативные программы, индекс реализации которых превышает 110% (5 государственных программ);
- программы с повышенной степенью результативности, у которых индекс результативности превышает 100% (7 государственных программ);
- программы со средней степенью результативности, у которых индекс результативности составляет от 95 до 100% (9 государственных программ);
- программы с низким уровнем результативности — индекс менее 95%.

### 3. Оценка реализации государственных программ с учетом уровня их финансирования

На результативность реализации государственных программ влияет уровень их финансирования. В этой связи общую оценку реализации государственных программ целесообразно проводить с учетом уровня кассовых расходов по государственной программе к уровню запланированных расходов.

При этом в силу того, что по многим государственным программам заявлено внебюджетное финансирование, представляется важным учитывать при расчете данного показателя объем расходов из всех источников (в том числе из консолидированных бюджетов субъ-

ектов РФ, из внебюджетных источников, из средств внебюджетных фондов). Однако для целей проведенной нами оценки в 2014 году учтен уровень финансирования только в части средств федерального бюджета.

Расчет общей оценки реализации государственных программ с учетом динамики и степени достижения плановых результатов государственных программ и уровня финансирования их реализации проведен по формуле:

$$E = \frac{R \times F_p}{F_a}, \quad (5)$$

где  $F_p$  — объем бюджетных ассигнований на реализацию государственной программы, предусмотренный государственной программой из средств федерального бюджета;  $F_a$  — кассовое исполнение расходов федерального бюджета по государственной программе<sup>12</sup>.

Результаты расчетов приведены в табл. 3.

Т а б л и ц а 3

Оценка реализации государственных программ  
с учетом уровня финансирования (%)

Место	Наименование и срок действия государственной программы РФ	Уровень финансирования	Результативность	Общая оценка реализации с учетом финансирования
1	20. Развитие фармацевтической и медицинской промышленности, 2013—2020 годы	92,04	131,1	142,42
2	12. Охрана окружающей среды, 2012—2020 годы	96,22	122,0	126,82
3	4. Доступная среда, 2011—2020 годы	113,19	137,7	121,67
4	34. Социально-экономическое развитие Дальнего Востока и Байкальского региона	78,46	93,6	119,35
5	35. Развитие Северо-Кавказского федерального округа, до 2025 года	96,37	112,9	117,14
6	5. Обеспечение доступным и комфортным жильем и коммунальными услугами граждан РФ	103,45	114,9	111,03
7	39. Управление государственными финансами и регулирование финансовых рынков	88,06	95,9	108,95
8	37. Социально-экономическое развитие Калининградской области, до 2020 года	99,76	107,2	107,45
9	7. Содействие занятости населения	92,04	98,5	107,00
10	3. Социальная поддержка граждан	91,03	94,6	103,92
11	15. Экономическое развитие и инновационная экономика	104,68	106,3	101,58
12	28. Воспроизводство и использование природных ресурсов	97,99	98,9	100,89
13	38. Управление федеральным имуществом	103,28	103,3	99,97
14	11. Развитие культуры и туризма, 2013—2020 годы	99,53	99,1	99,55
15	9. Противодействие незаконному обороту наркотиков	101,9	101,1	99,20

<sup>12</sup> За исключением расходов, не предусмотренных государственной программой.

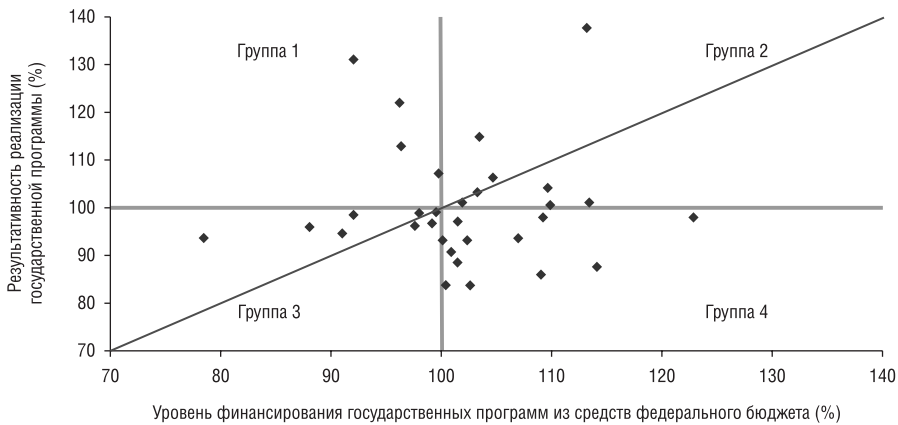
Место	Наименование и срок действия государственной программы РФ	Уровень финансирования	Результативность	Общая оценка реализации с учетом финансирования
16	30. Энергоэффективность и развитие энергетики	97,6	96,2	98,57
17	10. Защита населения и территорий от чрезвычайных ситуаций, обеспечение пожарной безопасности и безопасности людей на водных объектах	99,17	96,7	97,51
18	27. Развитие внешнеэкономической деятельности	101,5	97,1	95,66
19	25. Государственная программа развития сельского хозяйства и регулирования рынков сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия, 2013—2020 годы	109,66	104,2	94,99
20	29. Развитие лесного хозяйства, 2013—2020 годы	100,12	93,2	93,05
21	2. Развитие образования, 2013—2020 годы	109,88	100,6	91,53
22	8. Обеспечение общественного порядка и противодействие преступности	102,36	93,2	91,02
23	14. Развитие науки и технологий	100,9	90,7	89,93
24	13. Развитие физической культуры и спорта	109,23	98,0	89,69
25	1. Развитие здравоохранения	113,41	101,1	89,13
26	23. Информационное общество, 2011—2020 годы	106,98	93,6	87,48
27	17. Развитие авиационной промышленности, 2013—2025 годы	101,47	88,5	87,24
28	16. Развитие промышленности и повышение ее конкурентоспособности	100,4	83,8	83,43
29	26. Развитие рыбохозяйственного комплекса	102,61	83,7	81,60
20	36. Развитие федеративных отношений и создание условий для эффективного и ответственного управления региональными и муниципальными финансами	122,86	97,9	79,72
31	24. Развитие транспортной системы	109,04	86,0	78,83
32	42. Юстиция	114,11	87,6	76,79

*Источник:* расчеты авторов на основе данных, опубликованных на Портале государственных программ [programs.gov.ru](http://programs.gov.ru).

Следует отметить, что данная оценка в большей степени актуальна для государственных программ, эффективность которых определяется в основном реализацией предусмотренных мероприятий, а не иными факторами, например использованием мер государственного регулирования. В этой связи практическое значение имеет группировка государственных программ по уровню финансирования и результативности их реализации (рис. 3).

Так, в первую группу включаются государственные программы, по итогам исполнения которых в отчетном году получены более высокие результаты при более низких затратах на реализацию данных программ (группа 1 на рис. 3). К числу таких государственных программ относятся по итогам 2014 года государственные программы «Развитие фармацевтической и медицинской промышленности», «Охрана окружающей среды», «Развитие Северо-Кавказского феде-





Источник: составлено авторами.

Рис. 3. Распределение государственных программ по группам их реализации

рального округа», «Социально-экономическое развитие Калининградской области».

Вторая группа государственных программ показывает высокий уровень результативности при превышении запланированных уровней финансирования, при этом по некоторым из них уровень финансирования выше уровня результативности (данные программы отображены на рис. 3 ниже диагонали во второй группе). К этой группе, например, относится государственная программа «Развитие сельского хозяйства» (уровень финансирования ее составляет 109,7%, а уровень результативности — 106,2%).

В третьей группе отображены государственные программы, уровень результативности и уровень финансирования которых ниже 100%. Некоторые из этих государственных программ показали пропорционально меньшие результаты в сравнении с уровнем затрат; по некоторым соотношение затрат и результатов выше, что обеспечивает им высокую общую оценку в рейтинге в табл. 3 (например, такова ситуация по государственной программе «Развитие Дальнего Востока», где относительно низкий уровень результативности реализации (93,5% при среднем значении по всем государственным программам 100,3%) компенсируется низким же уровнем финансирования — 78,46%).

Наиболее проблемная ситуация связана с реализацией государственных программ, где увеличение финансирования не позволило улучшить результативность реализации программ (группа 4 на рис. 3). Так, несмотря на превышение запланированных объемов финансирования по государственной программе «Юстиция» (уровень финансирования — 114,1%), индекс результативности составил лишь 87,6%. Аналогичная ситуация характерна и для реализации государственных программ «Развитие транспортной системы», «Развитие рыбохозяйственного комплекса».

Оценка степени достижения контрольных событий может быть проведена отдельно по данному показателю. Целесообразность проведения такой оценки связана с тем, что контрольные события призваны предоставить возможность оценки хода реализации программы, достижения наиболее значимых промежуточных результатов в процессе ее реализации, а также с высокой оперативностью данных о наступлении контрольных событий. Как показывают результаты корреляционного анализа, по данным за 2014 год коэффициент парной корреляции степени выполнения контрольных событий и средней степени достижения целевых значений показателей результативности государственных программ составляет 0,371 (что отражает слабую взаимную связь). Не выявлена взаимозависимость между степенью наступления контрольных событий и уровнем финансирования государственных программ (что объясняется значительной частью нормативных правовых актов среди контрольных событий). Корреляция индекса результативности реализации государственных программ и степени наступления их контрольных событий отсутствует.

На наш взгляд, отсутствие тесной взаимосвязи между наступлением контрольных событий государственных программ и результатами их реализации свидетельствует о недостаточно высоком качестве планирования реализации государственных программ, о тенденции включения в планы заведомо недостижимых результатов. Таким образом, включение данных о степени наступления контрольных событий в общую формулу оценки результативности государственных программ представляется преждевременным (в связи с чем и рекомендуется проведение отдельной оценки).

### **Заключение**

В целом проведенный анализ показывает, что механизм оценки эффективности государственных программ нуждается в большей ориентированности оценки на учет результативности реализации программ, достижения конечных результатов. Для этого необходимо как повышение качества разработки государственных программ (в частности, обеспечения системного применения требований к формированию показателей результативности их реализации), так и корректировка методических подходов к проведению оценки. При этом важно акцентировать внимание и на закреплении более четкого механизма принятия решений на основе результатов проведенной оценки, особенно в плане признания государственных программ неэффективными. В частности, в условиях ужесточения бюджетных ограничений целесообразно использовать возможности внесения корректировок в приоритеты и ожидаемые результаты реализации государственных программ за счет перераспределения бюджетных средств в том случае, если поставленные цели не достигнуты и задачи не решены или если реализованные меры не привели к соответствующему результату.

## Литература

1. Аганбегян А. Как оздоровить российский бюджет? // Экономическая политика, 2015. № 4. С. 7—19.
2. Александров О. В., Добролюбова Е. И., Ключкова Е. Н., Южаков В. Н. Международный опыт внедрения управления по результатам: основные тенденции // Государственная служба. 2014. № 1. С. 84—92.
3. Добролюбова Е. И., Южаков В. Н. Методическое пособие по разработке (коррекции) и организации реализации государственных программ. М.: Дело, 2014.
4. Климанов В. В., Алтынец А. В., Будаева К. В. Бюджетные принципы в странах «группы семи» и России // Государственный аудит. Право. Экономика. 2012. № 4. С. 28—35.
5. Поспелова Е. А., Казакова М. В. Препятствия для внедрения принципов new public management в государственных системах развивающихся стран // Финансовый журнал. 2015. № 1. С. 99—110.
6. Семкина О. С., Рождественская И. А., Кабалинский А. И. Государственные программы как инструмент совершенствования государственного управления для повышения эффективности бюджетных расходов // Экономика и предпринимательство. 2014. № 7. С. 201—207.
7. Соколов И. А. Методологические подходы к оценке эффективности бюджетных расходов, в том числе государственных программ: Доклад // Финансовый журнал. 2014. № 2. С. 7—10.
8. Тищенко Т. В. Долгосрочные целевые программы в США и Канаде: модели планирования и особенности структуры // Финансовый журнал. 2015. № 1. С. 52—59.
9. Шаш Н. Н. Управление эффективностью государственных программ: методологические основы разработки программного бюджета // Управленец. 2015. № 1. С. 4—15.
10. Южаков В. Н., Добролюбова Е. И., Александров О. В. Государственное управление по результатам: старые рецепты или новая модель? // Экономическая политика. 2014. № 5. С. 191—207.

*Ekonomicheskaya Politika*, 2015, vol. 10, no. 6, pp. 79–98

**Vladimir YUZHAKOV**<sup>1</sup>, Dr. Sci. (Philos.), professor. E-mail: yuzhakov-vn@rane.ru.

**Elena DOBROLYUBOVA**<sup>1</sup>. E-mail: dobrolyubova@inbox.ru.

**Oleg ALEXANDROV**<sup>2</sup>. E-mail: ovalex@inbox.ru.

<sup>1</sup> Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration (82, Vernadskogo prosp., Moscow, 119571, Russian Federation).

<sup>2</sup> CEFC Group (11/1, Sadovaya-Kudrinskaya ul., Moscow 121242, Russian Federation).

## How to Evaluate Public Programs Effectiveness: Issues of Methodology

### Abstract

The article reviews the current approaches to evaluating efficiency and effectiveness of public programs in Russia and suggests ways to improve these practices. In particular, the authors, in addition to calculation of the extent performance targets have been met, propose to take account of dynamics of performance indicators based on public programs performance index. The proposed approaches have been tested on the data related to public programs performance in 2014. The calculations have allowed to identify high performing public programs where positive implementation results are supported by some economy of budget funds. Further improvement of program evaluation quality should be supported by systemic application of the existing requirements to quality of performance indicators used to measure the success of public programs.

*Key words:* budget expenditures, public program, efficiency of public expenditures.

*JEL:* H41, H43, H83.

## References

1. Aganbegyan A. How to improve Russian budget? *Ekonomicheskaya Politika*, 2015, no. 4, pp. 7-19.
2. Aleksandrov O. V., Dobrolyubova E. I., Klochkova E. N., Yuzhakov V. N. International experience in implementing performance management: Key trends. *Gosudarstvennaja Sluzhba*, 2014, no. 1, pp. 84-92.
3. Dobrolyubova E. I., Yuzhakov V. N. Manual on developing (correcting) and implementing public programs. M.: Delo, 2014.
4. Klimanov V. V., Altynceev A. V., Budaeva K. V. Budget principles in G-7 countries and in Russia. *Gosudarstvennyj Audit. Pravo. Ekonomika*, 2012, no. 4, pp. 28-35.
5. Pospelova E. A., Kazakova M. V. Obstacles to introducing new public management principles in public systems of developing countries. *Finansovyj Zhurnal*, 2015, no. 1, pp. 99-110.
6. Semkina O. S., Rozhdectvenskaja I. A., Kabalinskij A. I. Public programs as an instrument for improving governance for increasing efficiency of public spending. *Ekonomika i Predprinimatelstvo*, 2014, no. 7, pp. 201-207.
7. Sokolov I. A. Methodological approaches to evaluating efficiency of budget expenditures including public programs: A Report. *Finansovyj Zhurnal*, 2014, no. 2, pp. 7-10.
8. Tishhenko T. V. Long-term targeted programs in USA and Canada: planning models and specifics in structure. *Finansovyj Zhurnal*, 2015, no. 1, pp. 52-59.
9. Shash N. N. Managing efficiency of public programs: methodological basis for developing program budget. *Upravlenets*. 2015, no. 1, pp. 4-15.
10. Yuzhakov V., Dobrolyubova E., Alexandrov O. Public performance management: Old recipes or a new model? *Ekonomicheskaya Politika*, 2014, no. 5, pp. 191-207.