



Н. В. ЛЕВИЦКАЯ
К.э.н., доцент
кафедры «Экономика
и финансы»
ФГОБУ ВПО
«Финансовый
университет
при Правительстве
Российской
Федерации».
Область научных
интересов: аудит,
государственные
программы, МСФО

E-mail:
lnv.05@mail.ru

Проведен анализ методической базы оценки эффективности выполнения государственных программ Российской Федерации и некоторых ее субъектов. Сделаны выводы о достаточно большом разнообразии существующих методик, которые условно можно объединить в три группы, а также о недостаточном научно-правовом обосновании имеющихся методик. Предложен подход, при котором в рамках ассоциации контрольно-счетных органов субъектов РФ будут разработаны и апробированы не более трех-четырёх научно обоснованных методик оценки эффективности реализации государственных программ.

КЛЮЧЕВЫЕ СЛОВА:

государственная программа, методика оценки эффективности.



И. И. САВЕЛЬЕВ
К.э.н., доцент кафедры
«Менеджмент
и маркетинг»
ФГОБУ ВПО
«Финансовый
университет
при Правительстве
Российской
Федерации».
Область научных
интересов:
региональная
экономика,
государственное
и муниципальное
управление,
национальная
безопасность

E-mail:
sii-33@mail.ru

Анализ методик оценки эффективности реализации государственных программ отдельных субъектов Российской Федерации¹

¹ Исследование выполнено при финансовой поддержке РГНФ, проект 16-12-33003/16 «Разработка методического обеспечения оценки эффективности реализации государственных программ (федеральный и региональный аспекты) для оптимизации бюджетного планирования и повышения результативности государственного управления» (Региональный конкурс «Центральная Россия: прошлое, настоящее, будущее», 2016 – Владимирская область).

В Российской Федерации в целом и ее субъектах в частности вместо целевых программ активно внедряются государственные программы. Государственной программой (ГП) является «система мероприятий (взаимоувязанных по задачам, срокам осуществления 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 безопасности» [Постановление, 2010].

Для достижения целей ГП используется не только бюджетное финансирование (как это

предусмотрено для долгосрочных и ведомственных целевых программ), но и меры государственного регулирования, механизмы взаимодействия с органами государственной власти и местного самоуправления, организациями и гражданами.

Одной из важнейших задач является оценка эффективности реализации ГП Российской Федерации и ее субъектов. Как показало исследование нормативно-правовых актов, субъекты Российской Федерации используют три основных подхода к разработке методики оценки эффективности реализации ГП. Рассмотрим эти подходы и приведем наиболее успешные примеры их использования среди субъектов РФ.

Подход «Федеральный»

Утверждены порядок подготовки, реализации и оценки эффективности ГП [Постановление, 2010] и методика оценки эффективности реализации государственных программ Российской Федерации [Приказ, 2013г]. Согласно указанным нормативным актам, оценка эффективности реализации ГП осуществляется в два этапа:

- Оценка эффективности реализации подпрограмм и федеральных целевых программ, для чего используются оценки достижения целей и решения задач подпрограмм (федеральных целевых программ), степени реализации мероприятий, степени соответствия запланированному уровню затрат и эффективности использования средств федерального бюджета;
- Оценка эффективности реализации ГП, причем учитываются оценки степени достижения целей и решения задач ГП и оценки эффективности реализации подпрограмм и федеральных целевых программ.

Эффективность реализации ГП высчитывается по формуле:

$$E_{г.п} = 0,5D_{г.п} + 0,5\sum_{j=1}^j E_{п.п} k_j/j, \quad (1)$$

где $E_{г.п}$ – эффективность реализации ГП; $D_{г.п}$ – степень реализации государственной программы; $E_{п.п}$ – эффективность реализации подпрограммы (федеральной целевой программы); k_j – коэффициент значимости j -й подпрограммы (федеральной целевой программы) для достижения целей ГП, определяемый в методике оценки эффективности ГП ответственным исполнителем. Эффективность реализации ГП может быть высокой ($E_{г.п} \geq 0,90$), средней ($0,80 \leq E_{г.п} < 0,90$) или удовлетворительной, если $0,70 \leq E_{г.п} < 0,80$.

Утверждены порядок подготовки, реализации и оценки эффективности ГП Ленинградской области [Постановление, 2013а] и идентичная федеральной методика оценки эффективности реализации ГП Ленинградской области [Приказ, 2013б].

Утверждены порядок подготовки, реализации и оценки эффективности ГП Удмуртской Республики [Постановление, 2011; Приказ, 2013в] и методика оценки эффективности реализации ГП Удмуртской Республики [Постановление, 2013в]. В Удмуртской Республике методика оценки эффективности ГП содержит более четкий алгоритм оценивания степени реализации мероприятий ГП, чем в аналогичной методике для Российской Федерации в целом, и во многом аналогична ей.

Утвержден порядок подготовки, реализации и оценки эффективности ГП Нижегородской области [Постановление, 2013б]. До 1 января

2016 года в Нижегородской области действовала критериальная оценка эффективности ГП [Постановление, 2007], основанная на пяти критериях:

- соответствие ГП приоритетам социально-экономического развития Нижегородской области и актуальность индикаторов целей ГП;
- выполнение плановых объемов финансирования и привлечение дополнительных средств для реализации ГП;
- достижение индикаторов целей ГП;
- степень выполнения мероприятий ГП;
- динамика показателей экономической, общественно-экономической и общественной эффективности реализации ГП.

В итоге рассчитывался интегральный показатель критериев с использованием весовых коэффициентов. Методика оценки эффективности ГП Нижегородской области [Постановление, 2014а] с 1 января 2016 года во многом аналогична методике оценки эффективности ГП Российской Федерации.

Подход «Общий для госпрограмм»

Утвержден порядок подготовки, реализации и оценки эффективности ГП Новосибирской области [Постановление, 2014б] и методика оценки эффективности реализации ГП Новосибирской области [Приказ, 2014]. Данная методика представляет собой интегральную оценку с использованием весовых коэффициентов целевых индикаторов. Интегральная оценка эффективности реализации ГП – показатель, определяющий качественную характеристику реализации программы на основании соотношения интегральной оценки результативности реализации ГП и уровня финансового обеспечения ГП. По нашему мнению, рассматриваемая методика наиболее близка к оптимальному варианту оценки ГП с позиции интегрального подхода и зарубежной практики.

Утверждены порядок подготовки, реализации и оценки эффективности ГП Ставропольского края [Постановление, 2011б] и методика оценки эффективности реализации ГП Ставропольского края [Постановление, 2014г]. Согласно методике, оценивается степень:

- достижения целей ГП (решения задач подпрограммы);
- соответствия кассовых расходов бюджета на реализацию ГП и фактических расходов юридических лиц, участвующих в реализации ГП, их запланированному уровню;
- выполнения ведомственных целевых программ и основных мероприятий ГП [Постановление, 2014г].

Степень достижения непосредственных результатов реализации ГП предлагается определять по формуле:

$$P_{г.п} = \frac{1}{n_{п.п}} \times \sum_{i=1}^{n_{п.п}} P_{п.п.i}, \quad (2)$$

где $P_{г.п}$ – степень достижения непосредственных результатов реализации ГП; $n_{п.п}$ – количество подпрограмм; $P_{п.п.i}$ – степень достижения непосредственных результатов реализации i -й подпрограммы.

Методика содержит достаточно большое количество взаимосвязанных рассчитываемых показателей, для каждого приведены соответствующие формулы. Методика является уникальной, но, на наш взгляд, недостаточно обоснованной, так как в методике недостаточно четко прописан порядок определения отдельных показателей оценки, например количества достигнутых в отчетном финансовом году непосредственных результатов основного мероприятия подпрограммы.

Утвержден порядок подготовки, реализации и оценки эффективности ГП Свердловской области и методика оценки эффективности реализации ГП рассматриваемого субъекта [Постановление, 2014в]. Методика основана на оценке по шкалам и тем уникальна [Постановление, 2014в]. Оценка эффективности реализации ГП выставляется по двум направлениям:

- оценка полноты финансирования Q_1 по шкале оценки полноты финансирования;
- оценка достижения плановых значений целевых показателей Q_2 по шкале оценки достижения плановых значений целевых показателей.

Оценка эффективности реализации ГП в отчетном периоде осуществляется путем анализа полученных значений Q_1 и Q_2 при помощи результирующей шкалы оценки эффективности ГП. По нашему мнению, указанная методика является недостаточно обоснованной, так как, согласно рассматриваемой методике, например, по государственным программам здравоохранения следует рассчитывать среднее арифметическое отношений минут, человек, километров и т.п. (единицы измерения целевых показателей), что, на наш взгляд, неуместно.

Подход «Индивидуальный для госпрограмм»

Утвержден порядок подготовки, реализации и оценки эффективности ГП г. Москвы [Постановление, 2011а], но отсутствует конкретная методика оценки эффективности ГП г. Москвы [Приказ, 2013а]. Приводятся лишь общие вопросы оценки. Оценка эффективности ГП учитывает:

- степень достижения конечных результатов ГП;

- степень достижения конечных результатов подпрограмм ГП;
- степень достижения непосредственных результатов мероприятий подпрограмм ГП (мероприятий ГП, не отнесенных в подпрограммы ГП);
- степень соответствия запланированному уровню затрат;
- степень соответствия запланированным срокам;
- степень достижения целей и задач ГП, подпрограммы [Приказ, 2013а].

В ГП «Открытое Правительство» указано, что эффективность реализации программы ежегодно оценивается на основе целевых показателей и индикаторов, предусмотренных приложением 1 к программе, исходя из соответствия фактических значений показателей (индикаторов) их целевым значениям [Государственная, 2001, раздел V].

В ГП «Культура Москвы 2012–2016 гг.» алгоритм оценки результативности и эффективности программы определяется по отдельным этапам и итогам реализации [Государственная, [2012], раздел VIII].

Результативность оценивается как степень достижения запланированных нефинансовых результатов реализации основных мероприятий, подпрограмм и в целом программы по отношению фактического результата к запланированному результату на основе проведения план-фактного анализа реализации основных мероприятий, подпрограмм и в целом программы. Результативность также оценивается по нефинансовым и финансовым показателям реализации основных мероприятий, подпрограмм и в целом программы.

Эффективность оценивается как отношение достигнутых (фактических) нефинансовых результатов основных мероприятий, подпрограмм и в целом программы к затратам по основным мероприятиям, подпрограммам и программе в целом. Приводятся формулы индекса результативности и индекса эффективности.

Эффективность реализации программы также оценивается как степень фактического достижения показателей (индикаторов) по формуле:

$$E = \frac{\frac{M_{ф1}}{M_{н1}} + \frac{M_{ф2}}{M_{н2}} + \dots + \frac{M_{фn}}{M_{нn}}}{n}}{\%}, \quad (3)$$

где E – эффективность реализации программы, %; $M_{ф1}$ – фактический показатель, достигнутый в ходе реализации программы; $M_{н1}$ – нормативный показатель, утвержденный программой; n – количество показателей (критериев) программы.

Таким образом, анализ отдельных ГП Москвы свидетельствует о различных подходах к оценке их эффективности, что, по нашему мнению, зна-

чительно усложняет не только саму оценку эффективности, но и управление ГП в целом.

Как показало исследование, на уровне субъектов Российской Федерации нет единого подхода к оценке эффективности реализации ГП. Анализ отдельных ГП в регионах продемонстрировал существование различных подходов к оценке эффективности ГП даже в рамках одного субъекта Российской Федерации.

Кроме того, возникают вопросы о построении математического аппарата методик оценки эффективности ГП, применяемых в субъектах Российской Федерации. Например, эффективность может оцениваться как отношение достигнутых (фактических) нефинансовых результатов основных мероприятий, подпрограмм и в целом программы к затратам по основным мероприятиям, подпрограммам и программе в целом или как отношение только затратных финансовых показателей.

Наиболее сбалансированной, комплексной и объективной мы считаем методику оценки эффективности ГП Новосибирской области, которая представляет собой интегральную оценку эффективности реализации ГП с использованием весовых коэффициентов целевых индикаторов. Интегральная оценка позволяет определить качественную характеристику реализации программы на основании соотношения интегральной оценки результативности реализации ГП и уровня ее финансового обеспечения.

На наш взгляд, большое разнообразие методик оценки эффективности ГП не является залогом их качества. Более целесообразным мы считаем подход, при котором в рамках ассоциации контрольно-счетных органов субъектов Российской

Федерации будут разработаны и апробированы не более трех-четырех научно обоснованных методик оценки эффективности реализации ГП, которые могут быть рекомендованы для применения на уровне субъектов Российской Федерации и муниципальных образований.

При разработке (совершенствовании) методики оценки эффективности ГП мы предлагаем уделить особое внимание:

- повышению уровня ответственности должностных лиц, участвующих в управлении реализацией ГП;
- организации процесса сбора информации, подтверждающей достижение непосредственных результатов ГП (подпрограммы);
- повышению качества отчетов по промежуточным и окончательным итогам реализации ГП;
- привлечению внешних экспертов и общественности к оценке реализации ГП;
- построению научно-обоснованного математического аппарата;
- разработке программного обеспечения для оперативного и качественного контроля этапов реализации ГП.

Следует отметить, что основные подходы к автоматизации процессов формирования, реализации и оценки эффективности ГП рассматриваются в работе [Савельев И. И., Никифорова С. В., 2016]. Предлагаемый подход нацелен на повышение качества оценки эффективности реализации ГП, прозрачности финансирования и оценку достижения целевых параметров ГП, снижение рисков неэффективного использования бюджетных средств и, как следствие, повышение эффективности бюджетного управления.

Список литературы:

1. Государственная программа города Москвы «Культура Москвы 2012–2016 гг.» ([2012]) // Департамент культуры города Москвы. URL: <http://kultura.mos.ru/legislation/projects1/979710/>.
2. Государственная программа города Москвы «Открытое Правительство» на 2012–2016 гг. (2011) // Управа района Кунцево города Москвы. URL: https://kuntsevo.mos.ru/prog/gov_2012-2016.pdf.
3. Постановление Правительства РФ от 2 августа 2010 г. № 588 (ред. от 17.07.2015) «Об утверждении Порядка разработки, реализации и оценки эффективности государственных программ Российской Федерации» (2010) // КонсультантПлюс. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_103481/.
4. Постановление Правительства Ленинградской области от 7.03.2013 № 66 «Об утверждении Порядка разработки, реализации и оценки эффективности государственных программ Ленинградской области» (ред. 18.04.2016 года) (2013а) // Электронный фонд правовой и нормативно-технической документации. URL: <http://docs.cntd.ru/document/537931984>.
5. Постановление Правительства Москвы от 4 марта 2011 г. N 56-ПП «Об утверждении Порядка разработки и реализации государственных программ города Москвы» (2011а) // Гарант. URL: <http://www.garant.ru/products/ipo/prime/doc/296596/>.
6. Постановление Правительства Нижегородской области от 28.04.2014 № 274 «Об утверждении методики оценки эффективности государственных программ Нижегородской области» (2014а) // Официальный сайт Правительства Нижегородской области. URL: <http://government-nnov.ru/?id=150986>.

7. Постановление Правительства Нижегородской области от 27.06.2007 № 202 «Об утверждении Методики оценки эффективности государственных программ Нижегородской области и корректировок предоставляемых бюджетных средств исходя из уровня достижения результатов» (2007) // Официальный сайт Правительства Нижегородской области. URL: <http://government-nnov.ru/?id=24569>.
8. Постановление Правительства Нижегородской области от 12.07.2013 № 470 (ред. от 28.01.2016) «Об утверждении Порядка разработки, реализации и оценки эффективности государственных программ Нижегородской области» (2013б) // КонсультантПлюс. URL: <http://goo.gl/NxHtRW>.
9. Постановление Правительства Новосибирской области от 28.03.2014 № 125-п (ред. от 22.06.2015) «О Порядке принятия решений о разработке государственных программ Новосибирской области, а также формирования и реализации указанных программ» (2014б) // КонсультантПлюс. URL: <http://goo.gl/EXXzTY>.
10. Постановление Правительства Свердловской области от 17.09.2014 № 790-ПП «Об утверждении Порядка формирования и реализации государственных программ Свердловской области» (2014в) // Официальный сайт Министерства экономики Свердловской области. URL: <http://economy.midural.ru/content/pravitelstvo-sverdlovskoy-oblasti-postanovlenie-ot-17092014-no-790-pp>.
11. Постановление Правительства Ставропольского края от 20.04.2011 (ред. 16.07.2015) № 134-п «Об утверждении порядка разработки, реализации и оценки эффективности государственных программ Ставропольского края» (2011б) // Электронный фонд правовой и нормативно-технической документации. URL: <http://docs.cntd.ru/document/461500929>.
12. Постановление Правительства Ставропольского края от 14.02.2014 № 47-п «Об утверждении Методики оценки эффективности реализации государственных программ Ставропольского края» (2014г) // Кодекс. URL: <http://docs.cntd.ru/document/423833630>.
13. Постановление Правительства Удмуртской Республики от 03.05.2011 № 131 «Об утверждении Положения о разработке и реализации государственных программ Удмуртской Республики» (2011в) // Официальный сайт Главы Удмуртской Республики и Правительства Удмуртской Республики. URL: <http://www.udmurt.ru/regulatory/?typeid=352494&page=21&page=339&docnt=>.
14. Постановление Правительства Удмуртской Республики от 30.12.2013 № 611 «О порядке проведения оценки эффективности реализации государственных программ Удмуртской Республики» (2013в) // Официальный сайт Министерства экономики Удмуртской Республики. URL: http://economy.udmurt.ru/prioriteti/ser/gp/norm_gp/post611.pdf.
15. Приказ Департамента экономической политики и развития г. Москвы и Департамента финансов г. Москвы от 17.12.2013 № 269/143-ПП «Об утверждении Методических указаний по разработке и реализации государственных программ города Москвы» (2013а) // Кодекс. URL: <http://docs.cntd.ru/document/537983552>.
16. Приказ Комитета экономического развития и инвестиционной деятельности Ленинградской области от 13.06.2013 № 15 «Об утверждении Методических указаний по разработке и реализации государственных программ Ленинградской области» (2013б) // Комитет экономического развития и инвестиционной деятельности Ленинградской области. URL: http://econ.lenobl.ru/Files/dbelectron/1376918577prikaz___15_ot_13_06_13.pdf.
17. Приказ Министерства экономики Удмуртской Республики от 31.12.2013 № 359 «Об утверждении Методических рекомендаций по разработке и реализации государственных программ Удмуртской Республики» (2013в) // Архив Удмуртской Республики. URL: <http://www.udmurtia-gov.ru/doc/45014/>.
18. Приказ Министерства экономического развития Новосибирской области от 04.04.2014 № 63 «Об утверждении Методических указаний по разработке и реализации государственных программ Новосибирской области» (2014) // Официальный сайт Министерства экономического развития Новосибирской области. URL: <http://www.econom.nso.ru/page/174>.
19. Приказ Минэкономразвития России от 20.11.2013 № 690 «Об утверждении Методических указаний по разработке и реализации государственных программ Российской Федерации» (2013г) // Гарант. URL: <http://www.garant.ru/products/ipo/prime/doc/70485826/>.
20. **Савельев И. И., Никифорова С. В.** (2016) Автоматизация оценки эффективности реализации региональных государственных программ // Экономика и предпринимательство. № 1–1 (66-1). С. 1050–1054.