

СОВЕРШЕНСТВОВАНИЕ ПОДХОДОВ К СИСТЕМЕ ОЦЕНКИ ЭФФЕКТИВНОСТИ ГОСУДАРСТВЕННЫХ ПРОГРАММ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

IMPROVING APPROACHES TO EVALUATING THE EFFECTIVENESS OF THE SYSTEM OF STATE PROGRAMS OF THE RUSSIAN FEDERATION

*I. Rykova
T. Fokina*

Annotation

The article presents a comparative analysis of methodologies for assessing the effectiveness of government programs and allocated general and particular characteristics, indicators measuring the impact of underformed in the Russian state programs, developed proposals for improving the approach to the assessment. A comparison of approaches to evaluating the effectiveness of government programs; given the characteristics of the indicators (indicators) of government programs (for example, the state program "The development of industry and increase its competitiveness" and "Science and Technology Development"); and provides recommendations to improve the existing system of evaluation of the effectiveness of government programs.

Keywords: program budgeting, the state program, the efficiency indicators of the state programs, evaluation of the effectiveness of government programs.

Рыкова Инна Николаевна

*Д.э.н., рук. центра отраслевой экономики,
ФГБУ "Научно-исследовательский финансовый
институт" Министерства финансов
Российской Федерации, академик РАЕН
Фокина Татьяна Владимировна
Мл. научный сотрудник Центра бюджетной
политики Научно-исследовательского
финансового института Минфина России,
Аспирантка каф. Государственных финансов
НИУ ВШЭ*

Аннотация

В статье проводится сравнительный анализ методических подходов к оценке эффективности государственных программ, а также выделены общие и частные характеристики показателей, индикаторов измерения результативности в рамках сформированных в России государственных программ, разработаны предложения по совершенствованию подходов к оценке. Проведено сравнение подходов к оценке эффективности государственных программ; дана характеристика используемых показателей (индикаторов) государственных программ (на примере государственных программ "Развитие промышленности и повышение ее конкурентоспособности" и "Развитие науки и технологий"); и изложены рекомендации по совершенствованию существующей системы оценки эффективности государственных программ.

Ключевые слова:

Программное бюджетирование; государственная программа; эффективность; показатели (индикаторы) государственных программ; оценка эффективности государственных программ.

По вопросам эффективности государственных программ создана Рабочая группа при Открытом Правительстве Российской Федерации, в которой в настоящее время вырабатываются предложения по методическому инструментарию. В рамках поручения Президента Российской Федерации от 20 октября 2013 года № Пр-2451ГС, Минфином России ведется работа по разработке критериев и методики оценки эффективности бюджетных расходов с учетом особенностей, определенных видом расходов, в соответствии с принципом эффективности использования бюджетных средств, определяющим, что при составлении и исполнении бюджетов участники бюджетного процесса в рамках установленных им бюджетных полномочий должны исходить из необходимости достижения заданных результатов с ис-

пользованием наименьшего объема средств (экономности) и (или) достижения наилучшего результата с использованием определенного бюджетом объема средств (результативности) [статья 34 Бюджетного кодекса Российской Федерации] [1].

На сегодняшний день целесообразно проведение анализа эффективности бюджетных расходов по следующим направлениям:

- ◆ эффективность бюджетных расходов в рамках государственных программ Российской Федерации;
- ◆ эффективность непрограммных расходов бюджета;

- ◆ эффективность бюджетных расходов на исполнение проектов в форме капитальных вложений;
- ◆ эффективность управления отдельными видами расходов.

Выделение качественных и количественных характеристик процессов в рамках использования бюджетных средств, исходя из принципов объективности, четкости, сравнимости и достаточности, позволит определить эффективность государственных программ с учетом направляемых ресурсов на решение задач инновационного развития и модернизации экономики. Основным общим критерием оценки показателей эффективности является степень соответствия достигнутых результатов их плановым значениям.

Эффективность бюджетных (в случае Российской Федерации – государственных) программ, как и любых других важных общественных мероприятий трудно переоценить, особенно в том случае, если эти программы и проекты разрабатываются и реализуются на бюджетные средства (иными словами за счет на средств налогоплательщиков). Повышенное внимание государства и общества к результатам, полученным в ходе реализации данных программ, является вполне закономерным. В настоящее время необходимым является построение действенной системы оценки эффективности программ, процедура проведения которой позволит понять, сколько средств было затрачено, какие результаты получены и насколько они значимы для общества.

Результатом многолетнего подготовительного этапа по переходу к программной структуре бюджета Российской Федерации стало формирование федерального бюджета на 2014 год и на плановый период 2015 и 2016 годов в виде утвержденных государственных программ Российской Федерации. В соответствии с заключением Счетной палаты Российской Федерации на проект федерального закона "О федеральном бюджете на 2014 год и на плановый период 2015 и 2016 годов" [15], программная часть расходов федерального бюджета согласно аналитическим распределениям на 2014 и 2015 годы составляла 97,1 % и 97 % соответственно. В части внедрения программного бюджета сохраняется ряд недостатков, ограничений и нерешенных проблем, касающихся бюджетного процесса, достижения планируемых значений, слабой взаимосвязи стратегического и бюджетного планирования и др. [14].

Одним из направлений работы Минфина России является внедрение программно-целевых методов планирования и повышение эффективности бюджетных расходов [13], согласно которому к 31.09.2014 года должны быть утверждены методические рекомендации по разработке и реализации государственных программ субъектов Российской Федерации и муниципальных программ. В основных направлениях бюджетной политики до 2016

года, указывается, что начиная с 2014 года, будет начат процесс консолидации субсидий бюджетам субъектов Российской Федерации из федерального бюджета в государственных программах Российской Федерации, исходя из принципа "одна госпрограмма – одна субсидия" [12].

Таким образом, основной проблемой на сегодняшний день остается вопрос совершенствования оценки эффективности реализации государственных программ с целью их использования в качестве реального инструмента в бюджетном процессе. Актуальность исследования данного вопроса обуславливается, в первую очередь, необходимостью полноценного перехода к программному бюджету, что без построения качественного механизма оценки эффективности государственных программ не представляется возможным. В связи с этим, целью данной статьи является проведение анализа используемой в настоящее время системы оценки эффективности реализации государственных программ и определение путей совершенствования данной системы.

Трансформация подходов к оценке эффективности государственных программ Российской Федерации

Построение правильной системы оценки эффективности расходования бюджетных средств играет очень важную роль в модели программного бюджетирования, поскольку именно оказывает влияние на мотивацию участников бюджетного процесса и становится определяющим фактором в их стремлении к достижению запланированных результатов.

В соответствии с Порядком разработки, реализации и оценки эффективности государственных программ Российской Федерации [11], государственная программа обязательно должна содержать кроме всего прочего методику оценки ее эффективности. Согласно Методическим указаниям по разработке и реализации государственных программ Российской Федерации [10], методика оценки эффективности государственной программы основана на измерении достижимости целей, структуризации задач подпрограмм, а также оценки уровня соответствия планируемых затрат и эффективности использования бюджетных средств.

При этом, в приказе Минэкономразвития России от 26.12.2012 № 817 отсутствовали более подробные рекомендации по формированию методик оценки эффективности государственных программ. Для каждой государственной программы была сформирована отдельная методика, каждая из которых характеризовалась значительным разнообразием. Сравнительный анализ методик оценки эффективности, сформированных в соответствии с предыдущей версией методических рекомендаций, позволил выявить проблемы, возникающие в связи с отсутствием единого методологического подхода к оценке их эффективности [2]. В рамках такого анализа были рас-

смотрены методики оценки эффективности утвержденных государственных программ, находящихся в открытом доступе, результаты представлены в **таблице 1**.

В результате проведения сравнительного анализа выделены следующие основные проблемы использовавшегося ранее подхода к оценке эффективности государственных программ:

- ◆ отсутствие единообразия методик оценки эффективности государственных программ, возможности сопоставления между собой результатов, полученных в результате оценки эффективности;
- ◆ низкое качество подготовки данных методик, которые носили лишь формальный характер;
- ◆ в связи с отсутствием определения в бюджетном законодательстве основных понятий программного бюджетирования и бюджетирования, ориентированного на результат, возникала путаница в понятиях (рассчитанные показатели результативности называются показателями эффективности);
- ◆ отсутствие требования расчета эффективности для отдельных мероприятий;
- ◆ отсутствие в большинстве случаев требований использования рассчитанных показателей эффективности (результативности) при принятии управленческих решений (в чем, по сути, и заключается смысл оценки эффективности);

- ◆ проведение оценки эффективности только на этапах планирования и реализации, отсутствие таковой после завершения государственной программы.

Таким образом, отсутствовала полноценная и качественная система оценки эффективности государственных программ, так как она носила формальный характер, что не позволяло проводить измерение успешности реализации государственных программ. Частичным решением возникших проблем было принятие новых Методических указаний по разработке и реализации государственных программ Российской Федерации [9]. В результате были установлены новые требования к оценке эффективности государственных программ, включающие целостную оценку программ, а также подпрограмм и федеральных целевых программ (**рисунок 1**).

В соответствии с разработанным единым методическим подходом, полная оценка эффективности всех элементов государственной программы будет осуществляться по принципу "снизу – вверх": от основных мероприятий и ведомственных целевых программ к подпрограммам и федеральным целевым программам, а затем к оценке эффективности государственной программы в целом. Новый порядок оценки эффективности государственных программ позволит решить проблемы, существующие до его принятия (**таблица 2**).

Таблица 1.

Сравнительный анализ методик оценки эффективности реализуемых в Российской Федерации государственных программ

Характеристика критерия сравнения методик оценки эффективности государственных программ	Количество методик, соответствующих критерию
Отдельный расчет для показателей (индикаторов), желаемой тенденцией развития которых является снижение, и отдельного - для которых желаемой тенденцией развития является рост	13
Коэффициенты значимости показателей (индикаторов) достижения целей и решения задач государственных программ	6
Расчет общей эффективности государственных программ, подпрограмм, мероприятий (сопоставляются достигнутые результаты, или степень достижения целей и задач, и затраченные бюджетные средства на достижение этих результатов)	12
Рассчитанные показатели результативности называются показателями эффективности (сопоставление достигнутых и запланированных значений целевых индикаторов и показателей (показатель результативности) называется расчетом эффективности реализации программы (подпрограмм)	4
Расчет показателей эффективности (результативности) для отдельных мероприятий	4
Необходимость или возможность проведения качественной и экспертной оценки эффективности	14
Описание механизма использования рассчитанных показателей эффективности (результативности)	2

Источник: составлено авторами

ВНЕДРЕНИЕ НОВОЙ МЕТОДИКИ ОЦЕНКИ ЭФФЕКТИВНОСТИ ГП



Рисунок 1. Трансформация подхода к оценке эффективности государственных программ

Таблица 2.

Сравнение старого и нового подходов к оценке эффективности государственных программ Российской Федерации

Проблема, существующая в связи в применением старого подхода	Изменения в связи с введением нового подхода
Отсутствие единообразия методик оценки эффективности государственных программ, возможности сопоставления между собой результатов, полученных в результате оценки эффективности	Единый методологический подход и формулы для расчета эффективности реализации государственной программы. В результате появится возможность сопоставления между собой результатов, полученных в результате оценки эффективности (мероприятия и подпрограммы - только по степени реализации; государственные программы - по эффективности)
Низкое качество подготовки данных методик, которые носили лишь формальный характер	Ожидается, что качество подготовки методик оценки эффективности повысится, новый порядок обязывает проводить оценки эффективности по единым требованиям, что позволит уйти от формального характера оценки
Отсутствие определения в бюджетном законодательстве основных понятий программно бюджетирования и бюджетирования, ориентированного на результат, возникла путаница в понятиях (рассчитанные показатели результативности называются показателями эффективности)	Новые Методические указания содержат готовые формулы, по которым исполнителям необходимо будет рассчитывать эффективность, что позволит избежать путаницы в понятиях эффективности и результативности. Вместе с тем, все еще отсутствует закрепление основных понятий программно бюджетирования и бюджетирования, ориентированного на результат.
Отсутствие требования расчета эффективности для отдельных мероприятий	В соответствии с новым подходом, необходимым является расчет эффективности только для государственных программ в целом, для мероприятий и подпрограмм (федеральных целевых программ) рассчитывается только степень их реализации (результативность)
Отсутствие в большинстве случаев требований использования рассчитанных показателей эффективности (результативности) при принятии управленческих решений (в чем, по сути, и заключается смысл оценки эффективности)	Новый подход также не регулирует обязательное использование результатов оценки в бюджетном процессе
Проведение оценки эффективности только на этапах планирования и реализации, отсутствие таковой после завершения государственной программы	Предусмотрено обязательное проведение прогноза развития соответствующей сферы социально-экономического развития и планируемые макроэкономические показатели по итогам реализации государственной программы

Источник: составлено авторами

Таким образом, можно отметить следующие изменения в результате введения нового подхода к оценке реализации государственных программ. Во-первых, появилась возможность сопоставления между собой результатов, полученных в результате оценки эффективности. Относится это, однако к государственным программам в целом, сопоставление мероприятий и подпрограмм будет возможно только по степени реализации (по результативности).

Вместе с тем, необходимость сопоставления государственных программ по эффективности можно поставить под сомнение. Причиной этого является значительное укрупнение бюджетных средств, входящих в государственные программы, различие в специфике, социальный характер некоторых государственных программ. Наиболее известным примером системы определения эффективности бюджетных программ является применяемая в США PART (англ. – Program Assessment Rating Tool) [2]. Данная модель представляла собой интегральную оценку эффективности бюджетных программ, представляющая собой взвешенную (с учетом коэффициента "веса" вопроса в общем значении) оценку результатов анализа различных аспектов подготовки, реализации, контроля и результатов каждой программы. Такая модель в итоге была отменена в 2009 году по ряду причин [3].

Во-первых, из-за отсутствия влияния оценки на результаты принимаемых решений и размер финансирования программ (многие программы, которые были определены, как "неэффективные", продолжали финансироваться в том же объеме, например, программа коммуникационных инфраструктур Министерства обороны США).

Во-вторых, из-за того, что действующие параллельно PART и отчеты о результатах деятельности, создавали путаницу, устанавливая по разным методикам оценки разные ключевые показатели для одних и тех же программ, и, по сути, были направлены на достижение того же самого: повышения результативности и эффективности государственных программ. Кроме того, рейтинг программ, результаты которых невозможно было измерить количественно и которые не содержали долгосрочных показателей, был значительно ниже. Это означало, что адекватность оценки PART зависела от специфики самой программы, а значит, результатам оценки эффективности программ нельзя было полностью доверять и на их основе принимать решения о финансировании.

Считаем, необходимым является сравнение между собой не государственных программ, а подпрограмм (федеральных целевых программ) и мероприятий. Ведь в рамках такого сравнения бюджетные средства в рамках одной государственной программы могут быть перераспределены от менее эффективных подпрограмм и мероприятий к более эффективным.

В связи с этим, необходимым является возможность расчета эффективности не только для государственной программы, но и для ее структурных элементов: подпрограмм (федеральных целевых программ) и мероприятий. Такой расчет необходим для того, чтобы в результате появилась возможность принятия более качественных управленческих решений о корректировке задач, сроков, объемов финансирования и т.д.

В-третьих, новый порядок обязывает проводить оценки эффективности по единым требованиям. Тем не менее, все еще остается под вопросом, позволит ли новая методика уйти от формального характера оценки. Ведь как и в старом варианте, новая методика основана на план-фактном анализе, то есть, характеризует только исполнительскую дисциплину, а также характеризует анализируемые показатели, которые заложены самими ответственными исполнителями при подготовке госпрограммы [4]. Такие показатели, как будет рассмотрено далее, часто являются недостаточными и "плохими".

В-четвертых, новый подход также не регулирует обязательное использование результатов оценки в бюджетном процессе. Устанавливается только возможность пересмотра некоторых параметров государственных программ в случае низкой эффективности. Однако этого недостаточно, необходимо полноценное использование результатов оценки при принятии решений о финансировании (при составлении проекта федерального закона о федеральном бюджете).

В-пятых, стоит отметить, что оценка эффективности государственной программы в ряде случаев затруднена в силу наличия временного лага между деятельностью исполнителей и полученными результатами. Поэтому необходимо проведение оценки эффективности не только на этапах планирования и реализации, но и после завершения государственной программы. В случае наличия временного лага между реализацией программы и получением конечных результатов оценка эффективности государственной программы должна быть проведена через несколько лет после завершения реализации. Следует констатировать, что новый порядок также не предусматривает проведение такой оценки. Таким образом, несмотря на существенное улучшение в оценке эффективности государственных программ, перехода к единообразию методик оценки эффективности, остаются не до конца решенными некоторые проблемы.

По сути, новая методика оценки эффективности целиком и полностью определяется целевыми показателями и индикаторами, которые заложены в государственную программу. Рассмотрим, насколько существующие показатели позволяют провести качественный анализ эффективности расходования бюджетных средств.

Характеристика используемых показателей (индикаторов) государственных программ

Несмотря на изменения методических подходов к оценке эффективности государственных программ, основным является расчет результативности и эффективности на основе запланированных и фактически достигнутых показателей (индикаторов) государственных программ.

Такие показатели (индикаторы) могут относиться как

к государственной программе в целом, так и к подпрограммам (федеральным целевым программам) и к мероприятиям.

В таблице 3 приведена динамика изменения показателей государственных программ, входящих в блок "Инновационное развитие и модернизация экономики".

В 2014 году внесены изменения в ряд программ, при этом добавлены 88 дополнительных показателей, обеспечивающих достижение целей указов Президента Российской Федерации.

Таблица 3.

Целевые индикаторы и показатели государственных программ, направленных на инновационное развитие и модернизацию экономики в 2013 году

Наименование ГП	Количество целевых показателей и индикаторов, заложенных в госпрограмму	Количество целевых показателей и индикаторов, заложенных в подпрограммы ГП
Государственная программа Российской Федерации "Развитие науки и технологий"	12	14
Государственная программа Российской Федерации "Экономическое развитие и инновационная экономика"	5	66
Государственная программа Российской Федерации "Развитие промышленности и повышение ее конкурентоспособности"	9	121
Государственная программа Российской Федерации "Развитие авиационной промышленности на 2013-2025 годы"	22	68
Государственная программа Российской Федерации "Развитие судостроения на 2013 - 2030 годы"	13	17
Государственная программа Российской Федерации "Развитие электронной и радиоэлектронной промышленности на 2013-2025 годы"	12	н/д
Государственная программа Российской Федерации "Развитие фармацевтической и медицинской промышленности на 2013-2025 годы"	9	13
Государственная программа Российской Федерации "Информационное общество"	2	12
Государственная программа Российской Федерации "Развитие транспортной системы"	32	н/д
Государственная программа РФ "Развитие сельского хозяйства и регулирования рынков сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия"	6	23
Государственная программа Российской Федерации "Развитие внешнеэкономической деятельности"	7	43
Государственная программа Российской Федерации "Воспроизводство и использование природных ресурсов"	6	14
Государственная программа Российской Федерации "Развитие лесного хозяйства"	5	26
Государственная программа Российской Федерации "Энергоэффективность и развитие энергетики"	6	47
ВСЕГО	146	464

Источник: составлено авторами

Согласно заключению Счетной палаты Российской Федерации на проект федерального закона "О федеральном бюджете на 2014 год и на плановый период 2015 и 2016 годов", к наиболее распространенным недостаткам госпрограмм в части анализа целевых показателей (индикаторов) относятся:

- ◆ недостаточно обоснованный выбор целевых показателей (индикаторов) госпрограмм;
- ◆ нечеткость целевых показателей (индикаторов);
- ◆ избыточное количество целевых показателей (индикаторов);
- ◆ наличие значительной доли мониторинговых показателей и незначительного количества управляющих показателей;

- ◆ отсутствие качественных целевых показателей (индикаторов), характеризующих уровень достижения целей и задач ряда подпрограмм;
- ◆ отсутствие количественных значений целевых показателей (индикаторов).

Рассмотрим перечисленные проблемы на примере некоторых государственных программ, представляет интерес то, в какой степени используемые в настоящее время показатели (индикаторы) государственных программ предоставляют полную, адекватную и качественную информацию о ходе их реализации. Только одна госпрограмма "Развитие науки и технологий" имеет связь общих показателей и включенных в нее подпрограмм (таблица 4).

Таблица 4.

Связь показателей государственной программы и подпрограмм "Развитие науки и технологий"

Целевые индикаторы и показатели	удельный вес России в общем числе публикаций в мировых научных журналах, индексируемых в базе данных "Сеть науки" (WEB of Science)	Подпрограмма 4
	число публикаций российских авторов в научных журналах, индексируемых в базе данных Scopus, в расчете на 100 исследователей	Подпрограмма 1 Подпрограмма 3 Подпрограмма 4
	число цитирований в расчете на 1 публикацию российских исследователей в научных журналах, индексируемых в базе данных "Сеть науки" (WEB of Science)	Подпрограмма 1
	коэффициент изобретательской активности (число отечественных патентных заявок на изобретения, поданных в России в расчете на 10 тыс. человек населения)	Подпрограмма 2 Подпрограмма 3 Подпрограмма 4
	удельный вес машин и оборудования в возрасте до 5 лет в общей стоимости машин и оборудования в организациях, выполняющих научные исследования и разработки	Подпрограмма 4
	удельный вес публикаций в соавторстве с зарубежными учеными в общем числе публикаций российских авторов в научных журналах, индексируемых в базе данных Scopus	Подпрограмма 5
	средний возраст исследователей	Подпрограмма 1 Подпрограмма 2 Подпрограмма 3 Подпрограмма 4 Подпрограмма 5
	удельный вес исследователей в возрасте до 39 лет в общей численности исследователей	Подпрограмма 3
	объем внутренних затрат на исследования и разработки в процентах к ВВП	Подпрограмма 1 Подпрограмма 2 Подпрограмма 3 Подпрограмма 4 Подпрограмма 5
	удельный вес внебюджетных средств во внутренних затратах на исследования и разработки	Подпрограмма 2
	отношение средней заработной платы научных работников к средней заработной плате в соответствующем регионе	Подпрограмма 3
	удельный вес учреждений высшего профессионального образования во внутренних затратах на исследования и разработки	Подпрограмма 1 Подпрограмма 2 Подпрограмма 3

Источник: составлено авторами

Реализация подпрограммы 1 "Фундаментальные научные исследования" имеет целевой показатель – число публикаций российских авторов в научных журналах, индексируемых в базе данных Scopus, в расчете на 100 исследователей. Требуется четкость формулировок для единого тематического рубрикатора фундаментальных научных исследований, финансируемых за счет госпрограммы, что позволит повысить эффективность бюджетных расходов на финансирование фундаментальных исследований.

Проведенный анализ показал расхождения в формируемых базах данных (таблица 5) с проектом перечня тематических областей для финансирования поисковых и прикладных научных исследований по приоритетным на-

правлениям развития науки и технологии, отраженным в государственной программе.

В формируемой Карте науки Российской Федерации, реализуемой Министерством образования и науки РФ необходимо ввести тематические области, отраженные в государственной программе, что позволит повысить прозрачность и открытость результатов фундаментальных научных исследований, которые проводятся за счет бюджетных средств. Полученные данные не позволяют дать качественную оценку публикациям, поэтому требуется более углубленный анализ с привлечением экспертов, специалистов в тематических категориях. По ряду тематических областей отмечается низкий уровень публикационной активности в России, что затрудняет выход рос-

Таблица 5.

Матрица тематических областей развития науки

Тематические области, отраженные в:			
Указ Президента РФ [8]	Госпрограмма "Развитие науки и технологий"	Научная электронная библиотека	Карта науки Минобрнауки РФ
Безопасность и противодействие терроризму	-	-	
Индустрия наносистем	-	-	Нанотехнологии
информационно-телекоммуникационные системы	информационно-коммуникационные системы	-	
Науки о жизни	-	-	
Перспективные виды вооружения, военной и специальной техники	-	-	
Рациональное природопользование	рациональное природопользование	Охрана окружающей среды. Экология человека	
Транспортные и космические системы	транспортные и космические системы	Космические исследования Транспорт	
Энергоэффективность, энергосбережение, ядерная энергетика	энергоэффективность и энергосбережение	Энергетика	Энергетика и рациональное природопользование
	Медицина и здравоохранение	Медицина и здравоохранение	Медицинские науки и общественное здравоохранение Медицинские технологии
	биотехнологии	Биотехнология	Экологические биотехнологии Промышленные биотехнологии
	новые материалы и нанотехнологии	-	
	междисциплинарные исследования социально-экономической и гуманитарной направленности	-	

Источник: составлено авторами

сийских ученых в мировые журналы, а также создаются дополнительные риски достижения целевых показателей, заложенных в госпрограмму.

Необходимо ввести систему мониторинга достижения целевых показателей публикационной активности участников государственной программы не только в мировых научных журналах, но и в российских журналах, входящих в Российский индекс научного цитирования (далее – РИНЦ). На финансирование подпрограммы 1 предусмотрено 798 705 млн. руб. бюджетных средств и 204 716 млн. руб. дополнительных средств, при этом целевые индикаторы включают рост публикаций в мировых научных журналах. Проведенный анализ публикационной активности научных организаций, которые включены в участники финансирования данной подпрограммы, показал, что на долю Российской академии наук приходится в РИНЦ 37,53 % всех публикаций и 84,92 % всех цитирований.

Требуется четкое закрепление понятий "результативность", "эффективность" для фундаментальных исследований, используемых при оценке результатов выполнения государственной программы на разных этапах финансирования. Введение показателей публикационной активности при оценке объемов финансирования фундаментальных исследований приводит к дополнительным рискам, так как результативность подменяется продуктивностью, т.е. росту количества написанных статей за период реализации НИР и НИОКР, при этом имеющих низкий уровень цитируемости и не позволяющие оценить эффективность и результативность полученных результатов.

Следует отметить, что развитие системы количественных и качественных показателей публикационной активности приводит к возникновению "публикационного пузыря", который может искусственно создаваться в рамках взаимных договоренностей. Еще в 2008 году, данную точку зрения высказывал Международный совет по промышленной и прикладной математике [7], который подверг сомнению релевантность существующего способа оценки научных работ, основанного на их цитируемости.

В результате анализа применяемых в настоящее время показателей (индикаторов) государственных программ можно сделать следующие выводы. Отмечается несогласованность отдельных показателей (индикаторов) государственных программ и основополагающих стратегических документов. Также существует слабая взаимосвязь подпрограмм, федеральных целевых программ и основных мероприятий с показателями (индикаторами) госпрограммы. Кроме того, показатели часто не зависят от деятельности ответственного исполнителя программы. В целом, отсутствие качественного механиз-

ма расчета показателей (индикаторов) является конкретной практической проблемой, которая заключается в невозможности объективно оценить степень успешной реализации государственной программы, а значит, дает искаженную оценку ее эффективности. При этом, в международной практике применяются методики оценки эффективности бюджетных расходов заложена система показателей, которые позволяют комплексно оценить достигнутые результаты и эффективность управления расходами на уровне главных распорядителей бюджетных средств [5]. Анализ международной практики применения такой оценки, в том числе используемых целевых показателей и индикаторов, может быть полезен для российского опыта и позволит нам улучшить существующую систему оценки эффективности государственных расходов.

Выводы и рекомендации по совершенствованию системы оценки эффективности государственных программ Российской Федерации.

В результате сравнения подходов и выявления проблем, которые остались в результате принятия Методических указаний по разработке и реализации государственных программ Российской Федерации были составлены следующие рекомендации:

- ◆ необходимым является сравнение между собой не государственных программ, а подпрограмм (федеральных целевых программ) и мероприятий, для этого следует закрепить возможность расчета эффективности не только для государственной программы, но и для ее структурных элементов: подпрограмм (федеральных целевых программ) и мероприятий;
- ◆ предлагается в готовящейся на сегодняшний день новой редакции Бюджетного кодекса или в других бюджетных документах ввести основные понятия программного бюджетирования и бюджетирования, ориентированного на результат, например, "эффективность", "результативность" и т.д.;
- ◆ необходимо установить полноценное использование результатов оценки при принятии решений о финансировании (при составлении проекта федерального закона о федеральном бюджете);
- ◆ оценки эффективности государственных программ должна проводиться не только на этапах планирования и реализации, но и после завершения государственной программы.

При рассмотрении используемых показателей (индикаторов) государственных программ на примере государственных программ "Развитие промышленности и повышение ее конкурентоспособности" и "Развитие науки и технологий" было отмечено, что используемые целевые показатели и индикаторы в полной мере позволяют

оценить степень реализации целей и задач. невозможно – объективно оценить степень успешной реализации государственной программы, а значит, дает искаженную оценку ее эффективности. В связи с этим, предлагается провести анализ всех используемых показателей (индикаторов) государственных программ с целью отказа от "плохих" и разработки "хороших" (примерами которых являются предложенные выше для двух рассмотренных государственных программ).

При таком анализе важным является наличие независимой оценки и независимых источников информации об успешности реализации государственных программ. Важным шагом является утверждение в новых Методических указаниях обязанности Росстата проведения экспертизы показателей (индикаторов), формирование официальной статистической информации по которым

осуществляется в соответствии с федеральным планом статистических работ, а также в части соответствия значений этих показателей (индикаторов) данным официальной статистики. Для разработки "хороших" показателей должны также привлекаться независимые эксперты, которые являются специалистами в конкретной области реализации данной государственной программы.

Совершенствование подхода к оценке эффективности государственных программ, разработки адекватных, прозрачных, понятных, измеримых показателей (индикаторов) государственных программ позволит использовать государственные программы в качестве реального механизма повышения эффективности расходования бюджетных средств. В результате мы сможем говорить о полноценном внедрении программно-целевых принципов бюджетирования в Российской Федерации.

ЛИТЕРАТУРА

1. Рыкова И.Н., Алаев А.А., Авраамов П.А., Кораблев Д.В. Оценка эффективности реализации государственной программы развития промышленности и повышения ее конкурентоспособности. // Научно-исследовательский финансовый институт. Финансовый журнал, 2014. № 2.;
2. Эффективность расходов бюджета: подходы и сравнения [Текст] / А.А. Беленчук // Научно-исследовательский финансовый институт. Финансовый журнал. – 2010. – № 3. – С. 31–44.;
3. Heinrich, Carolyn J. 2012. How Credible is the Evidence, and Does It Matter? An Analysis of the Program Assessment Rating Tool. *Public Administration Review* 72(1): 123–134.;
4. Соколов И. А. Доклад "Методологические подходы к оценке эффективности бюджетных расходов, в том числе государственных программ" // Научно-исследовательский финансовый институт. Финансовый журнал, 2014. № 2.;
5. Крадинов, П. Г. Оценка эффективности программных расходов / П. Г. Крадинов // Академия бюджета и казначейства Минфина России. Финансовый журнал. – 2011. – №1. – С. 91–102.;
6. Фокина Т. В. Как измерить эффективность государственных программ? Сравнительный анализ методик оценки // электронный портал "Открытый бюджет России", октябрь 2013. <http://budget4me.ru/ob/faces/newportal/view/20131021001734>
7. <http://www.mathunion.org/fileadmin/IMU/Report/CitationStatistics.pdf>
8. Указ Президента РФ от 07.07.2011 г. № 899 "Об утверждении приоритетных направлений развития науки, технологий и техники в Российской Федерации и перечня критических технологий Российской Федерации"
9. Приказ Минэкономразвития России от 20.11.2013 N 690 "Об утверждении Методических указаний по разработке и реализации государственных программ Российской Федерации", вступил в силу с 15.04.2014 (Зарегистрировано в Минюсте России 03.02.2014 N 31212). http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_159904/#p15
10. Приказ Минэкономразвития России от 26.12.2012 N 817 "Об утверждении Методических указаний по разработке и реализации государственных программ Российской Федерации" (Зарегистрировано в Минюсте России 06.02.2013 N 26871). http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_141928/?frame=1
11. Постановление Правительства РФ от 02.08.2010 N 588 (ред. от 28.03.2014) "Об утверждении Порядка разработки, реализации и оценки эффективности государственных программ Российской Федерации". http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_161431/?frame=1
12. Основные направления бюджетной политики на 2014 год и плановый период 2015 и 2016 годов: официальный сайт [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://www.minfin.ru/ru/>. Дата обращения: 30.04.2014 г.
13. План деятельности Министерства финансов Российской Федерации до 2018 года (направление 01.04): официальный сайт [Электронный ресурс]. Режим доступа: http://minfin.ru/common/upload/library/2014/04/main/Plan_Minfin_Rossii_2014-2018.pdf. Дата обращения: 30.04.2014 г.
14. Программа повышения эффективности управления общественными (государственными и муниципальными) финансами на период до 2018 года, утверждена распоряжением Правительства Российской Федерации от 30 декабря 2013 г. № 2593-р. http://www.minfin.ru/common/upload/library/2014/01/main/Programma_30122013.pdf
15. Заключение Счетной палаты Российской Федерации на проект федерального закона "О федеральном бюджете на 2014 год и на плановый период 2015 и 2016 годов" (утверждено Коллегией Счетной палаты Российской Федерации (протокол от 10 октября 2013 г. № 41К (932) [Электронный доступ]. Режим обращения: http://www.ach.gov.ru/userfiles/tree/Report-2014-2016-tree_files-fl-796.pdf. Дата обращения: 30.04.2014 г.