

МОСКОВСКИЙ ГОСУДАРСТВЕННЫЙ УНИВЕРСИТЕТ
имени М.В. ЛОМОНОСОВА
ФАКУЛЬТЕТ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ

На правах рукописи

Зайцев Владислав Евгеньевич

**ОЦЕНКА КАК ИНСТИТУТ УПРАВЛЕНИЯ ГОСУДАРСТВЕННЫМИ
ПРОГРАММАМИ**

Специальность 08.00.05 – Экономика и управление народным хозяйством
(менеджмент)

ДИССЕРТАЦИЯ
на соискание ученой степени
кандидата экономических наук

Научный руководитель:
доктор политических наук, профессор
Купряшин Геннадий Львович

Москва – 2018

ОГЛАВЛЕНИЕ

Введение.....	3
Глава I. Теоретические подходы к оценке государственных программ	15
1.1. Оценка как научная дисциплина и управленческая практика	15
1.2. Виды и методология программой оценки.....	30
1.3. Методика сравнения уровня развития оценки в различных институциональных системах.....	43
Глава II. Применение оценки в управлении государственными программами.....	52
2.1. Американская практика	52
2.2. Французская практика.....	71
2.3. Южнокорейская практика.....	85
Глава III. Развитие оценки в процессе оптимизации программного управления	103
3.1. Эволюция системы программно-целевого управления в России.....	103
3.2. Государственные программы: особенности оценки эффективности реализации	122
3.2.1. Государственная программа Российской Федерации «Информационное общество (2011–2020 годы)»	122
3.2.2. Государственная программа города Москвы «Информационный город» на 2012–2018 годы	130
3.3. Перспективы развития оценки программно-целевых инструментов в Российской Федерации	146
Заключение	158
Список литературы	164
Приложение	180

ВВЕДЕНИЕ

Актуальность диссертационного исследования. Государственные программы представляют собой ключевой элемент инструментального воплощения концепции бюджетирования, ориентированного на результат, пришедшей на смену затратной модели формирования бюджета. Использование программного подхода дает возможность совмещения повестки дня с ресурсами, имеющимися у государства, и позволяет решать комплексные проблемы, требующие к себе особого подхода.

В российской практике госпрограммы в их современном виде применяются со второго десятилетия XXI века после утверждения соответствующей нормативной правовой базы¹. Вместе с тем имеющиеся данные не позволяют однозначно трактовать опыт использования такого рода программно-целевых инструментов в качестве успешного: в частности, по результатам сводного годового доклада Минэкономразвития России за 2016 г. высокая эффективность реализации отмечена только у 6 государственных программ Российской Федерации из 37-и (или у 16,2 процента от совокупного числа оцененных госпрограмм)²; в 2015 г. число программ с высокой эффективностью реализации составило лишь 3 из 32-х (или 9,4 процента от общего числа оцененных госпрограмм)³. Таким образом, программная составляющая бюджетного планирования и исполнения бюджета в России очевидно нуждается в

¹ Постановление Правительства Российской Федерации от 02.08.2010 № 588 «Об утверждении Порядка разработки, реализации и оценки эффективности государственных программ Российской Федерации» // КонсультантПлюс [Справочная правовая система]. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_103481/ (дата обращения: 21.01.2018); Приказ Минэкономразвития России от 16.09.2016 № 582 «Об утверждении Методических указаний по разработке и реализации государственных программ Российской Федерации» // КонсультантПлюс [Справочная правовая система]. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_205801/ (дата обращения: 26.12.2017).

² Сводный доклад о ходе реализации и оценке эффективности государственных программ в 2016 году // Правительство Российской Федерации [Официальный сайт]. URL: <http://government.ru/news/28684/> (дата обращения: 22.01.2018).

³ Сводный доклад о ходе реализации и оценке эффективности государственных программ по итогам 2015 года // Министерство экономического развития Российской Федерации [Официальный сайт]. URL: <http://economy.gov.ru/minec/about/structure/depstrategy/20160926> (дата обращения: 05.01.2018).

совершенствовании, что подчеркивает актуальность поиска направлений повышения качества и действенности программно-целевых инструментов.

Однако несмотря на признание ряда госпрограмм неэффективными, по состоянию на октябрь 2018 года в Российской Федерации в явном виде ни одна из них не была прекращена вследствие неэффективности. В результате можно утверждать, что уровень развития методологии прямо не свидетельствует о должном уровне развития оценки государственных программ как таковой, а влияние институционального содержания оценки на эффективность управления программно-целевыми инструментами остается не до конца изученным.

В рамках настоящего диссертационного исследования в целях учета не только формальной стороны, но и реального содержания оценки последняя рассматривается в качестве института управления государственными программами. Данный методологический ход дает возможность сопоставлять формальные и неформальные нормы и процедуры оценки государственных программ в различных институциональных системах, идентифицируя их слабые черты, и формировать предложения, направленные на совершенствование систем программно-целевого управления. При этом под институциональной системой автор понимает совокупность правил и их гарантов, которая определяет способ осуществления исполнительной, законодательной и судебной власти, что задает контекст принятия государственных решений.

Степень разработанности проблемы.

1. Существенный вклад в изучение политико-управленческого цикла и оценивания в качестве одного из его элементов был внесен Г. Саймоном (H. Simon), Г. Лассуэлом (H. Lasswell), Д. Истоном (D. Easton), М. Ховлеттом (M. Howlett), М. Рэмешем (M. Ramesh), А. Перлом (A. Perl), Дж. Скоком (J. Skok), Д.Б. Цыганковым, А.А. Дегтяревым, А.И. Соловьевым и др.⁴, чьи работы

⁴ *Simon H.* Administrative Behavior: A Study of Decision-Making Processes in Administrative Organizations. New York : Macmillan Publishers, 1947. 259 p.; *Lasswell H.D.* The decision process: Seven categories of functional analysis. Bureau of Governmental Research, College of Business and Public Administration, University of Maryland, 1956. 23 p.; *Easton D.* An Approach to the Analysis of Political Systems // World Politics. 1957. Vol 9. № 3. Pp. 383–400; *Howlett M., Ramesh M., Perl A.* Studying public policy: Policy cycles and policy subsystems. Oxford : Oxford University Press, 2003.

позволили концептуализировать определения оценки в широком и в узком смыслах.

2. Вопросы методологических подходов к оценке рассматривались М. Скривеном (M. Scriven), Г. Волльманом (H. Wollmann), П. Вагнером (P. Wagner), Дж. Сандерсом (J.R. Sanders), Дж. Фитцпатриком (J.L. Fitzpatrick), Б. Ворсеном (B.R. Worthen), Э. Челимски (E. Chelimsky), И. Посавецом (E. Posavec), Р. Кэри (R. Carey), П. Тодд (P.E. Todd), К. Уольпином (K.I. Wolpin), Д. Штаффльбимом (D.L. Stufflebeam) и др.⁵, исследования которых дают возможность классификации базовых понятий оценки и общих принципов оценивания.

3. Вопросы сравнения систем оценки программно-целевых инструментов, действующих в различных государствах, затрагивались Дж. Фурубо (J.E. Furubo), Р. Ристом (R.C. Rist), Р. Санда (R. Sandahl), С. Джакобом (S. Jacob), С. Спиром (S. Speer), И.В. Кравчук⁶.

336 p.; *Skok J.E.* Policy issue networks and the public policy cycle: A structural-functional framework for public administration // *Public Administration Review*. 1995. Vol. 55. № 4. Pp. 325–332; *Цыганков Д.Б.* Российский политико-управленческий цикл: дефициты подходов к оцениванию / Д.Б. Цыганков // *Оценка политик и новая политическая экономия: инструменты анализа экономических реформ*. М.: ЦЭМИ РАН, 2006. С. 5–12; *Цыганков Д.Б.* Интеграция оценки в государственное управление Российской Федерации // *Оценка программ: методология и практика*/под ред. А.И. Кузьмина, Р. О'Салливан, Н.А. Кошелевой. М.: Издательство «Престорк», 2009. С. 170–192; *Дегтярев А.А.* Процесс принятия и осуществления решений в публично-государственной политике: динамический цикл и его основные фазы // *Полис. Политические исследования*. 2004. № 4. С. 158–168. *Соловьев А.И.* Принятие и исполнение государственных решений: Учеб. пособие для студентов вузов. М.: ЗАО Издательство «Аспект Пресс», 2015. 496 с.

⁵ *Scriven M.* An Introduction to Meta-Evaluation // *Educational. Product Report*, 2. 1969. Pp. 36–38; *Wollmann H.* Evaluation in Public-sector reform: Toward a “third wave” of evaluation // *Evaluation in Public Sector Reform*. Cheltenham/Northampton: Edgar Elgar, 2003. Pp. 1–11; *Wagner P., Wollmann H.* Fluctuations in the Development of Evaluation Research: Do regime shifts matter? // *International Social Science Journal*. 1986. № 108. Pp. 205–218; *Sanders J.R.* Promising practice: Cluster evaluation // *The Evaluation Exchange*. Vol. 4. № 2. 1998. Pp. 396–404; *Fitzpatrick J.L., Sanders J.R., Worthen B.R.* Program evaluation: Alternative approaches and practical guidelines. 4th Edition. Boston : Pearson, 2011. 544 p.; *Chelimsky E.* Old patterns and new directions in program evaluation // *Program Evaluation: patterns and directions*, Washington, DC: American Society for Public Administration, 1985. 309 p.; *Posavec E., Carey R.* Program Evaluation. Englewood Cliffs, NJ: Prentice Hall, 1992. 336 p.; *Todd P.E., Wolpin K.I.* Ex ante evaluation of social programs // *Annales d'Economie et de Statistique*. 2008. № 91–92. Pp. 263–291; *Stufflebeam D.L.* Meta-evaluation // *Journal of MultiDisciplinary Evaluation*. 2010. Vol. 7. № 15. Pp. 99–158.

⁶ *Furubo J.E., Rist R.C., Sandahl R.* International atlas of evaluation. New Brunswick : Transaction Publishers, 2002. 471 p.; *Jacob S., Speer S., Furubo J.E.* The institutionalization of evaluation matters:

4. Практика оценки программно-целевых инструментов в зарубежных странах изучалась А. Вилдавски (A. Wildavsky), С. Кульманом (S. Kuhlmann), С. Ботнером (S.B. Botner), П. Сарантом (P.C Sarant), П. Пайрром (P.A. Pyhrr), Б. Радиным (B.A. Radin), Дж. Каменски (J.M. Kamensky), К. Марком (K. Mark), Дж. Файфером (J.R. Pfeiffer), А. Коббетт (A. Corbett), Н. Паком (N. Park), Дж. Чойем (J.Y Choi), Д.-Д. Джангом (J.-J. Jang) и др.⁷ Среди отечественных специалистов в данной области следует отметить работы Н.Н. Шаш, М.П. Афанасьева, А.А. Беленчук и ряда иных авторов⁸.

5. Опыт применения и оценки инструментов программно-целевого управления в России затрагивался Е.А. Блиновой, С.Г. Хабаевым, З.А. Эльтековой, А.О. Ладным, В.А. Шараповым, Е.С. Кутуковой, М.С. Паладич и другими авторами⁹.

Updating the International Atlas of Evaluation 10 years later // *Evaluation*. 2015. Vol. 21. № 1. Pp. 6–31; *Кравчук И.В.* Сравнительный анализ национальных систем оценки государственной политики и программ США, Канады, Великобритании и Нидерландов // *Государственное управление. Электронный вестник*. 2014. № 42. С. 176–191.

⁷ *Wildavsky A.* Rescuing policy analysis from PPBS // *Public Administration Review*. 1969. Vol. 29. № 2. Pp. 189–202; *Kuhlmann S.* Performance Measurement in European local governments: a comparative analysis of reform experiences in Great Britain, France, Sweden and Germany // *International Review of Administrative Sciences*. 2010. Vol. 76. № 2. Pp. 331–345; *Botner S.B.* Four years of PPBS: an appraisal // *Public Administration Review*. 1970. № 30. Pp. 423–431; *Sarant P.C.* Zero-Base Budgeting in the Public Sector: A Pragmatic Approach. Reading, MA: Addison-Wesley, 1978. Pp. 73–75; *Pyhrr P.A.* Zero-Base Budgeting: A Practical Management Tool for Evaluating Expenses. Hoboken, NJ: John Wiley & Sons, Inc., 1977. 250 p.; *Radin B.A.* The Government Performance and Results Act (GPRA): Hydra-headed monster or flexible management tool? // *Public administration review*. 1998. Vol. 58. № 4. Pp. 307–316; *Kamensky J.M.* GPRA Modernization Act of 2010 Explained // *Strategies to Cut Costs and Improve Performance Blog*. 2011. 8 p.; *Mark K., Pfeiffer J.R.* Monitoring and Evaluation in the United States Government: An overview // *ECD Working Paper Series*. 2011. № 26. 42 p.; *Corbett A.* Public management policymaking in France: legislating the organic law on laws of finance (LOLF), 1998–2001 // *Governance*. 2010. Vol. 23. № 2. Pp. 225–249; *Park N., Choi J.Y.* Making performance budgeting reform work: a case study of Korea. The World Bank. 2013. 26 p.; *Park N., Jang J.-J.* Performance budgeting in Korea: Overview and assessment // *OECD Journal on Budgeting Volume*. 2015. № 3. Pp. 53–68.

⁸ *Шаш Н.Н.* Построение программного бюджета и оценка эффективности программ // *Государственный университет Минфина России. Финансовый журнал*. 2011. №2. С. 4–15; *Шаш Н.Н., Бородин А.И., Татыев А.А.* Проблемы перехода на программный бюджет: новые вызовы бюджетной политике России // *Финансы и кредит*. 2014. № 14(590). С. 145–152; *Беленчук А.А.* Программный бюджет: лучшая практика / А.А. Беленчук, Л.А. Ерошкина, С.Е. Прокофьев, В.В. Сидоренко, А.Г. Силуанов, М.П. Афанасьев // *Научно-исследовательский финансовый институт. Финансовый журнал*. 2011. № 1. С. 5–22.

⁹ *Блинова Е.А.* Анализ и оценка государственных программ: методология и практика применения в российском государственном управлении // *Автореф. дисс. к.п.н. СПб*. 2012. 21 с.;

6. Вопросы теории и методологии новой институциональной экономической теории, в том числе взаимосвязь качества институтов и государственного управления затрагивались Э. Остром, М. Олсоном, Г. Демсецем (H. Demsetz), Дж. Хиршлейфером (J. Hirshleifer), Э. Фуруботном, Р. Рихтером и др.¹⁰

7. Особенности институциональной архитектуры организации систем государственного управления, а также соответствующих социокультурных характеристик рассматривались в работах Д. Норта, А.А. Аузана, В.М. Полтеровича, Л.И. Полищука, В.Л. Тамбовцева, Г.Л. Купряшина и др.¹¹.

В то же самое время среди российских публикаций практических отсутствуют исследования, касающиеся непосредственно институционального содержания оценки государственных программ.

Цель настоящей работы – раскрыть сущность оценки в качестве института управления государственными программами и идентифицировать ряд проблем,

Хабаев С.Г. ДРОНДы. Опыт применения // Бюджет. 2010. № 6. С. 72–75; *Эльтекова З.А., Ладный А.О., Шарпов В.А.* ДРОНД в управлении сферой науки и инноваций: итоги четырехлетнего опыта формирования ДРОНД // Наука. Инновации. Образование. 2009. № 8. С. 276–285; *Кутукова Е.С.* Риски, проблемы и недостатки государственных программ // Бюджет. 2017. № 11. С. 43–45; *Паладич М.С.* Системные проблемы программного бюджетирования // Бюджет. 2017. № 11. С. 40–42.

¹⁰ *Остром Э.* Управляя общим: эволюция институтов коллективной деятельности. М.: ИРИСЭН, 2010. 447 с.; *Олсон М.* Логика коллективных действий. Общественные блага и теория групп. М.: ФЭИ. 1995. 174 с.; *Demsetz H.* From Economic Man to Economic System: Essays on Human Behavior and the Institutions of Capitalism. Cambridge: Cambridge University Press, 2008. 198 p.; *Hirshleifer J.* The Dark Side of the Force: Economic Foundations of Conflict Theory. Cambridge: Cambridge University Press, 2001. 366 p.; *Фуруботн Э., Рихтер Р.* Институты и экономическая теория: достижения новой институциональной экономической теории / Пер. с англ. под ред. В.С. Катыкало, Н.П. Дроздовой. СПб.: Издат. дом С.-Петерб. гос. ун-та, 2005. 702 с.

¹¹ *Норт Д.* Институты, институциональные изменения и функционирование экономики // М.: Фонд экономической книги «Начала», 1997. 180 с.; *Аузан А.А., Келимбетов К.Н.* Социокультурная формула экономической модернизации // Вопросы экономики. 2012. № 5. С. 37–44; *Полтерович В.М.* Трансплантация экономических институтов // Экономическая наука современной России. 2001. № 3. С. 1–34; *Полтерович В.М.* Элементы теории реформ. М.: ЗАО «Издательство «Экономика», 2007. 447 с.; *Полищук Л.И.* Порог и сообща. Социальный капитал в развитии городов. М.: Litres, 2014. 35 с.; *Тамбовцев В.Л.* Теоретические основы институционального проектирования // Вопросы экономики. 1997. № 3. С. 82–94; *Купряшин Г.Л.* Институциональные ловушки и кризисы государственного управления // Государственное управление. Электронный вестник. 2017. № 60. С. 94–121. URL: http://e-journal.spa.msu.ru/vestnik/item/60_2017kupryashin.htm (дата обращения: 18.12.2017).

обусловленных недостаточным учетом институционального содержания оценки в российской практике.

Для достижения указанной цели в диссертации решаются **следующие задачи:**

- обосновать целесообразность рассмотрения оценки в качестве института управления государственными программами посредством анализа эволюции, подходов и базовых понятий оценки как научной дисциплины и управленческой практики;

- предложить методику сравнения уровня развития оценки в различных институциональных системах;

- идентифицировать сильные и слабые стороны институционального дизайна оценки госпрограмм в некоторых зарубежных странах посредством анализа уровня ее развития, выявить общие закономерности в указанной области;

- уточнить ключевые институциональные проблемы оценки госпрограмм в России, принимая во внимание как эволюцию систем программно-целевого управления в СССР и в России, так и анализ отчетных материалов по государственным программам Российской Федерации и субъекта Российской Федерации;

- представить сценарный прогноз развития системы оценки программно-целевых инструментов в России, сформировать практические рекомендации по повышению эффективности управления государственными программами в Российской Федерации посредством совершенствования систем их оценки.

Объектом настоящего исследования является оценка эффективности программно-целевых инструментов в рамках концепции бюджетирования, ориентированного на результат. **Предметом исследования** выступает совокупность формальных и неформальных норм и правил поведения агентов, определяющая процедуры и вероятность учета результатов оценки при принятии управленческих решений.

Теоретико-методологическую основу исследования составляют фундаментальные труды и прикладные исследования отечественных и

зарубежных ученых в области новой институциональной экономической теории, теории и практики оценки программ, а также отчеты международных организаций и исследовательских центров.

Для решения поставленных задач в диссертации использованы методы анализа и синтеза, сравнения и обобщения, классификации, системного подхода, экспертных оценок, логический и статистический методы (корреляционный анализ).

Информационно-эмпирической базой исследования являются нормативные правовые акты (Российской Федерации, субъектов Российской Федерации, ряда зарубежных стран) в сфере программно-целевого управления, официальные отчетные данные о ходе реализации и оценке эффективности государственных программ, федеральные и региональные законы о бюджетах, данные Росстата, российских и зарубежных организаций и органов исполнительной власти, информационно-аналитические и периодические издания, а также базы данных (OECD Performance Budgeting Database, The Hofstede Insights).

Научная новизна диссертационного исследования:

- предложена одна из возможных трактовок оценки как института управления государственными программами, выявлены основные этапы эволюции оценки в качестве научной дисциплины и управленческой практики, дана классификация ключевых понятий, видов и типологий оценки программно-целевых инструментов;
- сформирована методика сравнения уровня развития оценки в различных институциональных системах, описаны преимущества и аналитический потенциал предлагаемой 5-факторной модели;
- рассмотрен и обобщен опыт оценки государственных программ в США, Франции и Южной Корее, сопоставлена степень развития и выявлены характерные черты институтов оценки в указанных странах;
- проведен анализ и представлена авторская типизация основных этапов эволюции программно-целевого управления в СССР и в Российской Федерации,

выявлено отсутствие значимых институциональных изменений при параллельном развитии методологии оценки, идентифицировано отсутствие статистически значимой взаимосвязи между результатами оценки эффективности реализации государственных программ Российской Федерации и управленческими решениями, следствием которых бы выступило в том числе изменение объемов финансирования госпрограмм в период 2016–2018 годов, установлено наличие институциональной ловушки в сфере оценки программно-целевых инструментов;

– разработан сценарный прогноз развития системы оценки программно-целевых инструментов в России, учитывающий базовый, оптимистичный и пессимистичный сценарии.

Основные положения, выносимые на защиту:

1. Доказано, что безотносительно к различным типологиям и спектру применяемых качественных, экспертных и количественных методов реальное содержание оценки в рамках концепции бюджетирования, ориентированного на результат (БОР), предопределяется прежде всего процедурами и вероятностью учета его результатов при изменении существующих между основными агентами равновесий. В ряде случаев вопреки наличию относительно развитых методик и нормативному закреплению соответствующих процедур результаты оценки не учитываются при подготовке и принятии управленческих решений, вследствие чего госпрограммы не корректируются, и оценка проводится лишь формально.

В результате в целях учета не только формальной стороны оценки в нормативно-процедурном смысле (то есть соответствующего аналитического инструментария и процедур), но и ее реального содержания оценка рассматривается в качестве института – как совокупность формальных и неформальных норм и правил поведения агентов, которая определяет процедуры и вероятность учета результатов оценки при изменении сложившихся равновесий.

2. В качестве одного из возможных вариантов сравнения уровня развития оценки в различных институциональных системах предлагается использование методики, учитывающей 5 основных параметров: единые понятия, стандарты и требования к оценке (1); плюрализм в оценивании (2); направления

использования результатов оценки (3); меры, применяемые в случае неудовлетворительной реализации государственной программы (4); индекс дистанции власти (5).

При использовании указанной методики учитываются как степень формальной институционализации оценки, так и бытующие неформальные практики взаимодействия, социокультурные характеристики, а также перечень действий, фактически предпринимаемых по результатам получения отчетной информации. В результате представленный подход позволяет не только ответить на вопросы о том, кем, с какой целью и когда осуществляется оценивание (что возможно достигнуть, рассматривая лишь различные типы и методологии оценки), или о том, как проводится оценка (для чего достаточно описать лишь соответствующий инструментарий), но получить представление о том, *как именно* оценка учитывается (и учитывается ли) в реальной управленческой практике и к каким результатам это приводит.

3. Анализ и обобщение опыта оценки госпрограмм в США, Франции и Южной Корее свидетельствует о том, что, несмотря на организационные и процессуальные различия, характерными чертами указанных стран выступают наличие единых стандартов и требований к оценке, плюрализм, взаимодействие между исполнительной и законодательной властью, а также привлечение представителей экспертного сообщества; положительной чертой является также относительно невысокий уровень дистанции власти. Одновременно критически важным аспектом выступает то обстоятельство, что результаты оценки в той или иной степени учитываются при разработке и принятии управленческих решений, а по отношению к неэффективным программно-целевым инструментам применяются конкретные меры. Данные факторы свидетельствуют об относительной зрелости институтов оценки в рассмотренных странах.

4. Несмотря на положительную эволюцию методологии оценки программно-целевых инструментов в России, в институциональном плане ее характеристики остаются относительно низкими. Отечественная практика отличается не самым высоким уровнем стандартизации и унификации, низким

плюрализмом, практически полным отсутствием как учета результатов оценки в бюджетном процессе, так и мер, применяемых по отношению к неэффективным госпрограммам и к их руководителям; одновременно характерной чертой Российской Федерации является крайне высокое значение дистанции власти. Корреляционный анализ между результатами оценки эффективности реализации госпрограмм и изменением объемов их финансирования в период 2016–2018 годов свидетельствует об отсутствии статистически значимой связи между данными величинами.

В результате автор приходит к заключению о том, что оценка госпрограмм в России в качестве института не является развитой, представляет собой пример институциональной ловушки и в связи с этим сохраняет лишь форму, но не свое реальное содержание. Иными словами, отсутствие учета результатов оценки госпрограмм в Российской Федерации является устойчивой нормой, и отклонение агентов от соблюдения данного равновесия, не эффективного для конечных благополучателей (граждан), сопряжено со значительными издержками.

5. Сценарный прогноз развития системы оценки программно-целевых инструментов в России свидетельствует о низкой вероятности положительных изменений в кратко- и среднесрочной перспективе. Необходимым шагом по преодолению указанной ситуации становится осуществление институциональных изменений, направленных в том числе на увеличение транзакционных издержек использования текущих формальных и неформальных правил, в результате которых результаты оценки практически не учитываются в бюджетном процессе, и параллельное снижение трансформационных издержек, связанных с внедрением новых моделей реализации и оценки программно-целевых инструментов.

Соответствие паспорту научной специальности. Полученные научные результаты соответствуют пунктам 10.4 «Государственная политика, механизмы, методы и технологии ее разработки и реализации. Стратегии и тактики в осуществлении государственной политики» и 10.5 «Особенности разработки и реализации государственной политики в экономической и социальной сферах. Прямые и обратные связи государственной политики, механизмов, методов и

технологий ее разработки и реализации. Развитие форм государственно-частного партнерства. Управление государственным имуществом» паспорта специальности 08.00.05 – Экономика и управление народным хозяйством (менеджмент).

Теоретическая и практическая значимость диссертационного исследования состоит в анализе и идентификации трудностей как практической реализации концепции бюджетирования, ориентированного на результат, в России, так и ее инструментального воплощения – государственных программ Российской Федерации. Автором раскрыто содержание оценки как института управления государственными программами и предложена методика сравнения уровня развития оценки в различных институциональных системах, что может использоваться в дальнейших исследованиях в области новой институциональной экономической теории, в теории и практике оценки программ.

Результаты исследования могут применяться Правительством Российской Федерации, органами исполнительной власти, контрольно-счетными органами Российской Федерации и субъектов Российской Федерации при разработке нормативных правовых актов и мер, направленных на повышение эффективности реализации государственных программ и на совершенствование систем их оценки.

Апробация результатов исследования. Основные положения настоящего исследования отражены в 4-х статьях автора в журналах из перечня изданий, рекомендуемых для публикации результатов диссертационных исследований по экономическим специальностям Ученым советом МГУ имени М.В. Ломоносова (общим объемом 5,0 п.л.).

Апробация результатов исследования состоялась в ходе выступления с докладом в рамках 25-й ежегодной международной конференции Сети институтов и школ государственного управления в странах Центральной и Восточной Европы, посвященной инновационному управлению в государственном секторе (The 25th NISPAcee Annual Conference «Innovation Governance in the Public Sector»), проходившей в период 18–20 мая 2017 г. в Казани. Ряд положений исследования озвучен на VII Международной научно-

практической конференции «Модели государственного и корпоративного управления: традиции и перспективы», проходившей в период 1–2 декабря 2017 г. в Москве, в рамках доклада «Индикаторы здорового администрирования 2017».

Отдельные положения и выводы диссертации апробированы в ходе модерирования диссертантом деловых игр, проводившихся в рамках образовательного курса для магистрантов II года обучения «Управление государственными программами», читаемом на факультете государственного управления МГУ имени М.В. Ломоносова.

Результаты исследования использовались в том числе при разработке проекта постановления Правительства Российской Федерации «Об утверждении Порядка формирования сводного годового доклада о ходе реализации и оценке эффективности государственных программ Российской Федерации и о внесении изменений в некоторые акты Правительства Российской Федерации»¹².

Структура диссертационного исследования. Настоящая работа состоит из введения, трех глав, заключения, списка литературы, включающего 195 источников, и приложения. Диссертация изложена на 186 листах печатного текста, включает 20 таблиц и 8 рисунков.

¹² ID проекта: 01/01/09-18/00083649, официальный сайт для размещения информации о подготовке федеральными органами исполнительной власти проектов нормативных правовых актов и результатах их общественного обсуждения www.regulation.gov.ru.

ГЛАВА I. ТЕОРЕТИЧЕСКИЕ ПОДХОДЫ К ОЦЕНКЕ ГОСУДАРСТВЕННЫХ ПРОГРАММ

1.1. Оценка как научная дисциплина и управленческая практика

«Нельзя управлять тем, что невозможно измерить»¹³ – фраза, приписываемая Биллу Хьюлетту, одному из основателей компании Hewlett-Packard. Вместе с тем в государственном управлении измерение и оценка эффективности деятельности органов исполнительной власти представляют собой весьма непростую полидисциплинарную задачу. В отличие от коммерческого сектора, где основным показателем эффективности деятельности выступает прибыль (в более широкой трактовке – увеличение стоимости компании¹⁴), в деятельности государственных органов унифицированный критерий эффективности отсутствует¹⁵, а с точки зрения результативности «продукция» организаций госсектора, как правило, не предназначена для конкуренции, в связи с чем с трудом поддается измерению¹⁶.

Дополнительно оценку эффективности деятельности государственных органов отягощает многофакторность процесса государственного управления, что имплицитно предполагает учет совокупности экономических, политических, социальных, культурных, психологических и иных факторов. Одновременно сложность оценки предопределена и необходимостью рассмотрения как прямых, так и конечных результатов государственного управления, ряд из которых не имеет стоимостного выражения и, в отличие от коммерческого сектора, поддается лишь качественной, а не количественной оценке.

¹³ Репин В.В., Елиферов В.Г. Процессный подход к управлению. Моделирование бизнес-процессов. М.: Litres, 2017. С. 437.

¹⁴ См.: Ittner C.D., Larcker D.F. Assessing empirical research in managerial accounting: a value-based management perspective // Journal of accounting and economics. 2001. Vol. 32. № 1. Pp. 349-410; Martin J.D., Petty J.W. Value based management: The corporate response to the shareholder revolution. Oxford University Press, 2001. 286 p.

¹⁵ Гаман-Голутвина О.В., Сморгунов Л.В., Соловьев А.И., Туровский Р.Ф. Эффективность государственного управления в Российской Федерации в 2008 году // Институт общественного проектирования [Официальный сайт]. 2008. 86 с. URL: www.inop.ru/files/Chapter2.pdf (дата обращения: 15.07.2017).

¹⁶ Государственная политика и управление. Под ред. Л.В. Сморгунова. Ч.1. М.: Росспэн, 2006. С. 221.

Предваряя рассмотрение оценки по существу, автор считает необходимым отметить, что в рамках настоящей диссертации термин «оценивание» представляет собой более узкое понятие по отношению к «оценке», в результате чего под ним предлагается понимать процессуальную сторону оценки. При этом, как будет показано далее, трактовка оценки в качестве института не ограничивается лишь оцениванием, но включает гораздо более широкий спектр отношений, связанных с использованием информации, получаемой в результате.

Непосредственно оценка в наиболее общей, эпистемологической трактовке толкуется двояко: во-первых, как *«специфический логико-языковой феномен, высказывание, приписывающее оцениваемому предмету определенные качества»*¹⁷, выражение фактического состояния оцениваемого предмета; во-вторых, оценка – это непосредственно процесс оценивания, сопоставления (сравнения) предмета с тем, на основании чего проводится оценка. В свою очередь, группа Организации Объединенных Наций по оценке понимает под последней *«как можно более систематический и беспристрастный анализ вида деятельности, проекта, программы, стратегии, политики, темы, вопроса, сектора, оперативной области, результатов деятельности организации и т.д.»*¹⁸.

Стоит отметить, что такого рода определения ввиду их общего характера с трудом операционализируются, а в связи с широтой и многообразием форм и методов оценивания вынуждают имплицитно исходить из конкретной сферы оценки, что значительно сужает спектр их практического применения. Кроме того, рассмотрение всех существующих определений оценки выступает весьма нетривиальной задачей, представляющей собой тему отдельных исследований¹⁹.

¹⁷ Черданцев А.Ф. Логико-языковые феномены в юриспруденции: монография // М.: Норма: ИНФРА-М., 2012. 320 с.

¹⁸ Группа Организации Объединенных Наций по оценке. Нормы оценки в системе ООН // United Nations Evaluation Group [Official Site]. 2005. URL: <http://www.uneval.org/document/detail/21> (accessed: 21.08.2016).

¹⁹ См.: Vedung E. Public policy and program evaluation. New Brunswick, NJ: Transaction Publishers, 1998. 336 p.

В связи с этим оценку программ и политик следует понимать двояко: в широком (политико-административном) и в узком (нормативно-процедурном) смыслах, что является закономерным этапом эволюции соответствующей дисциплины и практики. В результате для более полного учета используемой терминологии необходимо проследить эволюцию и концептуальные основы указанного понятия и вида деятельности.

В качестве научной области и управленческой практики оценка программ и политик находится на стыке целого ряда дисциплин: экономики, политического анализа, социологии, психологии, права и др. В то же самое время идея оценивания как непосредственного и неотъемлемого элемента реализации государственной политики была сформулирована специалистами, развивавшими направление политического анализа (public policy analysis)²⁰. Значительный вклад в формирование циклического подхода к политико-управленческому процессу был внесен в середине XX в. в США Г. Саймоном²¹, Г. Лассуэлом²², Д. Истоном²³ и др.

Объектом исследований в то время выступал цикл принятия политических / политико-управленческих решений (policy cycle), одним из элементов которого являлось оценивание. Как отмечает В.А. Маршаков²⁴, большинство исследований были структурированы с помощью секвенционального подхода²⁵, в рамках которого политическая программа рассматривалась в качестве последовательности шагов, которые затем оценивались и сопоставлялись с идеальным типом политико-управленческого действия. Альтернативу секвенциональному подходу представлял стадийный

²⁰ Маршаков В.А. Оценивание политик и измерение результативности: мировой опыт и российские перспективы оценивания эффективности государственного управления // Политанализ.Ру [Официальный сайт]. 2006. URL: http://www.politanaliz.ru/articles_505.html (дата обращения: 02.03.2017).

²¹ Simon H. Opt. cit.

²² Lasswell H.D. Opt. cit.

²³ Easton D. Opt. cit.

²⁴ Маршаков В.А. Указ. соч.

²⁵ Jones C.O. Introduction to the study of public policy. Belmont, CA: Wadsworth Publishing Company, 1970. 170 p.

подход²⁶, согласно которому действия государства в части государственной политики сводились к последовательности фаз «формирование (1) – имплементация (2) – прекращение (3)»²⁷, а оценивание играло роль своеобразного «контура обратной связи»²⁸, обеспечивая сбор и учет необходимой информации. В настоящее время в научной литературе продолжает существовать большое число моделей политико-управленческого цикла (М. Ховлетт, М. Рэмеш и А. Перл²⁹; Дж. Скок³⁰; Д.Б. Цыганков³¹ и др.), которые различаются по своему содержанию, количеству фаз и прочим аспектам.

Вместе с тем указанные выше модели представляют собой лишь своеобразный аналитический конструкт. Так, например, А.А. Дегтярев отмечает, что *«принятие публичных решений – крайне сложный и комплексный процесс, не сводимый к «линейной» и «круговой» циркуляции. В реальной жизни он редко напоминает последовательный и согласованный переход от «низших» фаз к «вышим». <...> Проводя аналогию с физикой, можно сказать, что стадии политико-управленческого процесса «соединены» не последовательно, а параллельно, что открывает возможность «попятных» движений (например, в случае президентского вето законопроект возвращается в парламент)»*.³² Одновременно в силу закрытости процесса принятия государственных решений подобная концептуализация не позволяет достичь того уровня точности и верифицируемости информации, который требуется для оценки решения перед его непосредственным принятием.

В связи с этим автор предполагает возможным сформировать определение оценки в широком, политико-административном смысле в качестве элемента

²⁶ См.: May J.V., Wildavsky A.B. (ed.). The policy cycle. Beverly Hills: SAGE, 1979.; Соловьев А.И. Указ. соч.

²⁷ Туронок С.Г. Оценка государственной политики и задачи реформ: уроки зарубежного опыта // Вестник Московского университета. Серия 21: Управление (государство и общество). 2005. № 3. С. 113.

²⁸ Там же. С. 113.

²⁹ Howlett M., Ramesh M., Perl A. Opt. cit.

³⁰ Skok J.E. Opt. cit.

³¹ Цыганков Д.Б. Российский политико-управленческий цикл: дефициты подходов к оцениванию.

³² Дегтярев А.А. Указ. соч. С. 159.

политического цикла, содержание которого состоит в анализе прямых и косвенных последствий принятия политического (политико-управленческого) решения.

Необходимо подчеркнуть, что именно стадийное разделение политического цикла заложило основы формирования отдельной научной дисциплины оценки политик, программ и оценочных исследований в целом³³. В контексте развития, с одной стороны, технократической традиции в государственном управлении³⁴ и, с другой, постепенной институционализации оценки, изучение проблем оценивания из плоскости политического анализа переместилось к непосредственным вопросам управления, что послужило основанием для его концептуализации в более узком, нормативно-процедурном смысле.

Толчком к формированию и последующей институционализации оценки в западных странах послужило явление, называемое «спутниковым шоком». После запуска Советским Союзом в 1957 г. первого искусственного спутника Земли правительство США обеспечило выделение значительного объема бюджетных средств с целью внедрения мониторинга и оценки образовательных и научных программ³⁵. Вместе с тем говорить о полноценной инкорпорации оценивания в процесс разработки, принятия и реализации управленческих решений на данном этапе возможным не представляется.

В дальнейшем в результате реформирования системы государственного управления происходила последовательная смена методологических подходов к оценке. Представляется возможным выделить 3 так называемые «волны» внедрения оценивания в США и Европе³⁶:

- «первая волна» (1960-е – середина 1970-х гг.);
- «вторая волна» (середина 1970-х – конец 1980-х гг.);

³³ Newcomer K.E., Hatry H.P., Wholey J.S. Handbook of practical program evaluation. John Wiley & Sons, 2015. 700 p.; Vedung E. Op. cit.

³⁴ Маршаков В.А. Указ. соч. С. 5.

³⁵ Цыганков Д.Б. Интеграция оценки в государственное управление Российской Федерации.

³⁶ Х. Вольманн. Оценивание реформ государственного управления: «третья волна» // Социологические исследования. 2010. № 10. С. 93–99.

– «третья волна» (конец 1980-х гг. – настоящее время).

Первый этап может быть иначе назван периодом планирования, который характеризуется возникновением оценивания как такового³⁷. Одной из первопричин его внедрения выступает расширение сфер государственного присутствия, о чем свидетельствует возросшая роль государственного управления при планировании городов³⁸, а также при создании государственной инфраструктуры. Одновременно в силу усложнения социально-экономических процессов характерной чертой этапа выступило обострение проблемы планирования³⁹ (например, в ФРГ после Второй мировой войны), в результате чего органы исполнительной власти начали разрабатывать планы деятельности, а их предварительная оценка стала проводиться не только госслужащими, но и внешними структурами. Определенную роль сыграла и практика применения в менеджменте разнообразных подходов классической школы управления⁴⁰.

Основной запрос на проведение оценочных исследований был сформирован как представителями политической элиты, так и членами экспертного и научного сообщества, и выражался в желании не только получать бóльшие политические дивиденды, но и измерять социальную эффективность реализуемых программ. Кроме того, вследствие относительно благоприятной экономической конъюнктуры вопрос экономии бюджетных средств не был основным в политической повестке дня.

В результате целями оценивания на данном этапе выступали именно ликвидация пробелов в областях знания о государственном управлении и нахождение долгосрочных последствий влияния государственных и отраслевых политик, оценка их социальной эффективности. Основное внимание уделялось

³⁷ *Derlien H.U.* Genesis and structure of evaluation efforts in comparative perspective // Program evaluation and the management of government. Patterns and prospects across eight Nation / Edited by R.C. Rist. New Brunswick, NJ: Transactions Publishers. 1990. Pp. 147–177; *Wagner P., Wollmann H.* Opt. cit.

³⁸ См.: *Соколов М.М.* Стратегическое планирование крупных городов: возможности использования зарубежного опыта // Вестник РАЕН. 2010. № 2. С. 27.

³⁹ Коллоквиум «Оценивание программ и политик: методология и применение»: сборник материалов. Вып. I / под ред. Д.Б. Цыганкова. М. : Дело, 2006. С. 7.

⁴⁰ См.: *Эмерсон Г.* Двенадцать принципов производительности. М. : Экономика, 1992. 216 с.; *Файоль А.* Общее и промышленное управление. М.: Контроллинг, 1992. 112 с.

исследованиям, основанным на эмпирическом опыте, а также проведению социологических опросов. Содержательная сторона оценки заключалась в измерении значения перечня показателей, заданных изначально, а функция состояла в отборе информации, необходимой для принятия как отдельных управленческих решений, так и реализации государственной политики в целом.

На втором этапе происходит частичная институционализация оценки в качестве одного из направлений деятельности органов исполнительной власти⁴¹. Основной причиной подобного положения послужил нефтяной шок 1973 года, а также последовавшие за ним мировой бюджетный и экономический кризисы, что заострило проблему экономии и рационального использования бюджетных средств. При этом главным инициатором внедрения указанных подходов к оценке выступили политические элиты.

Ключевой чертой данного этапа является переориентация оценивания программ на оценку непосредственно их экономической составляющей посредством сопоставления издержек и достигнутого результата. Одновременно оценка социальной эффективности программ перестала играть главенствующую роль, и акцент в деятельности лиц, осуществляющих оценку, был смещен на цели и результаты работы для последующего принятия управленческих решений в целях снижения издержек реализации государственной политики.

Третья «волна» внедрения оценивания обусловлена переходом к парадигме New Public Management⁴² (NPM) в англосаксонских странах, характеризующейся концентрацией на анализе результатов деятельности органов исполнительной власти. В числе ключевых черт NPM ряд специалистов отмечает ориентацию на конечного потребителя государственных услуг, гибкость при изменении правил, децентрализацию, а также управление по результатам⁴³. В связи с этим

⁴¹ Коллоквиум «Оценивание программ и политик: методология и применение»: сборник материалов. С. 8.

⁴² См.: Lane J.E. New public management. London: Routledge, 2001. 256 p.; Hood C. The «New Public Management» in the 1980s: variations on a theme // Accounting, organizations and society. 1995. Vol. 20. № 2. Pp. 93–109.

⁴³ Красильников Д.Г., Сивинцева О.В., Троицкая Е.А. Современные западные управленческие модели: синтез New Public Management и Good Governance // ARS ADMINISTRANDI. 2014. № 2. С. 45–62.

закономерным следствием выступила необходимость повышения результативности государственного и муниципального управления, что невозможно без развитой методологии оценки. Иначе говоря, цель оценки на третьем этапе стала заключаться в повышении эффективности государственного управления – в основном посредством обеспечения его прозрачности. При этом ключевыми инициаторами внедрения данного подхода в оценивании стали представители гражданского общества.

Существенное отличие третьего этапа от всех прочих состоит в анализе непосредственно целей, а не только результатов деятельности органов исполнительной власти. Оценивание при этом постепенно закрепляется законодательно, наиболее характерным примером чего служит применявшаяся в период 2001–2009 гг. в США система Program Assessment Rating Tool (PART)⁴⁴, детально рассмотренная в Главе II настоящей диссертации.

Одновременно некоторые теоретики⁴⁵ отмечают зарождение в настоящее время четвертого этапа оценивания. По мнению Дж. Сандерса⁴⁶, его характерной чертой является кластерное (горизонтальное) оценивание, то есть взаимодействие всех заинтересованных сторон на регулярной основе при отсутствии каких-либо предпочтений оценщика по отношению к иным субъектам оценки. Необходимым элементом для внедрения кластерного оценивания является создание особой институциональной инфраструктуры, а также изменения в сфере неформальных институтов, что проявляется в активном взаимодействии представителей гражданского общества с государством – основным актором предыдущих этапов. Тем не менее, изучение особенностей данного этапа не является предметом настоящей диссертации.

Приведенные выше сведения об основных этапах развития оценивания представлены в Таблице 1.

⁴⁴ См.: *Gilmour J.B.* Implementing OMB's Program Assessment Rating Tool (PART): Meeting the challenges of integrating budget and performance // *OECD Journal on Budgeting*. 2007. Vol. 7. № 1. P. 1.

⁴⁵ *Fitzpatrick J.L., Sanders J.R., Worthen B.R.* Opt. cit.

⁴⁶ *Sanders J.R.* Opt. cit.

Таблица 1 – Этапы развития подходов к оцениванию государственных программ в западных странах⁴⁷

«Волна»	Период	Причины появления	Цель	Характеристика этапа
I.	1960-е – середина 1970-х гг.	Обострение проблем планирования, расширение государственного присутствия	Изучение новых областей государственного управления. Анализ долгосрочных последствий влияния отраслевых политик, измерение их социальной эффективности	Возникновение оценивания программно-целевых инструментов как такового. Измерение значений перечня показателей; отбор информации, необходимой для принятия государственных решений и реализации государственной политики
II.	середина 1970-х – конец 1980-х гг.	Нефтяной шок 1973 г. и последовавший мировой бюджетный и экономический кризисы	Снижение экономических издержек реализации государственной политики	Частичная институционализация оценки в качестве одного из направлений деятельности органов исполнительной власти. Оценка как сопоставление издержек и достигнутого результата
III.	конец 1980-х гг. – настоящее время	Переход к парадигме New Public Management в англосаксонских странах	Повышение эффективности государственного управления, обеспечение его прозрачности	Анализ <i>целей</i> деятельности органов исполнительной власти. Представление экспертного мнения в части оцениваемого объекта. Законодательное закрепление оценки

Таким образом, зародившись изначально в качестве одного из этапов политического цикла, оценка впоследствии превратилась в аналитический практико-ориентированный инструмент. Внешние эффекты (этатизация, неблагоприятная экономическая конъюнктура, смена концептуальных ориентиров государственного управления и др.) привели к усилению практического компонента и увеличению роли оценки при разработке, принятии и исполнении

⁴⁷ Источник: составлено автором.

государственных решений. При этом содержательная сторона оценки на текущем (третьем) этапе не ограничивается анализом социальной эффективности – как в рамках «первой волны», а также избавлена от чрезмерной экономической (эконометрической) экспансии, что являлось характерной чертой II этапа, и представляет собой комплексный анализ реализуемых программ и политик.

В связи с этим оценку в узком, нормативно-процедурном смысле автор трактует в качестве аналитического инструмента и процедуры, направленных «на анализ результативности, эффективности и долгосрочных последствий реализации государственных программ»⁴⁸.

Стоит отметить, что рассматривать широкое и узкое понятие оценки как два не зависящих друг от друга концепта по меньшей мере некорректно. Ряд авторов считает оценивание в нормативно-процедурном смысле частью более широкой системы политического оценивания и потому трактуют его в качестве частного случая, одного из элементов оценки в широком смысле⁴⁹. Другие специалисты считают два вида оценки самостоятельными, но взаимосвязанными концептами и различают их по частоте проведения⁵⁰. Иная трактовка состоит в представлении оценивания в узком смысле в качестве ретроспективной, а в широком – перспективной деятельности⁵¹. Однако фокус настоящего исследования сосредоточен прежде всего на институциональном содержании оценки.

Как упоминалось ранее, именно трансформация внешней среды выступала стимулом для государства к выработке адекватных ответов на изменившиеся (изменяющиеся) условия. В связи с этим справедливо утверждать, что концептуализация оценки в качестве аналитического инструмента и процедуры в первую очередь выступает следствием административных реформ. Так, первый президент Германского общества оценивания Х. Волльманн прямо заявляет, что

⁴⁸ Зайцев В.Е. Оценка государственных программ Российской Федерации: новые вызовы // Государственное управление. Электронный вестник. 2018. № 67. С. 112. URL: http://e-journal.spa.msu.ru/uploads/vestnik/2018/vipusk__67._aprel_2018_g./problemi_upravlenija_teorija_i_praktika/zaitsev.pdf (дата обращения: 21.05.2018).

⁴⁹ Маршаков В.А. Указ. соч.

⁵⁰ Davies I.C. Evaluation and Performance Management in Government // Evaluation. 1999. № 5(2). Pp. 150–159.

⁵¹ Chelimsky E. Opt. cit.

административные реформы и оценивание «связаны ... теснейшим образом – словно сиамские близнецы».⁵²

Наиболее развитый третий этап внедрения оценивания выступает прямым следствием перехода к парадигме NPM, одна из фундаментальных черт которой состоит в применении концепции бюджетирования, ориентированного на результат. В результате можно утверждать, что несмотря на общемировую практику применения программно-целевых инструментов в государственном управлении еще в начале XX века, их оценка приобретает значимость и становится полноправным элементом реализации такого рода инструментов лишь в рамках БОР. В общем виде БОР представляется возможным трактовать в качестве системы формирования бюджета, которая отражает взаимосвязь между планируемыми расходами и ожидаемыми результатами⁵³. При этом непосредственное содержание понятия БОР составляет программа, наиболее обобщенно определяемая в качестве документа, содержащего «совокупность (систему) ... мероприятий, направленных на достижение определенной цели».⁵⁴

В то же самое время у разных специалистов трактовка БОР существенно отличается⁵⁵. В частности, в различных работах БОР интерпретируется как:

- «элемент системы мер по повышению эффективности государственного управления»⁵⁶ (Мст.П. Афанасьев);
- «метод управления бюджетным процессом»⁵⁷ (В.Ю. Чигирев);
- «система организации бюджетного процесса»⁵⁸ (А.С. Чулков);

⁵² Wollmann H. Opt. cit.

⁵³ Макашина О.В. Бюджетирование, ориентированное на результат // Вестник Ивановского государственного энергетического университета. 2008. № 1. С. 1.

⁵⁴ Афанасьев В.Г. Общество: системность, познание и управление. М. : Изд-во полит. лит-ры, 1981. С. 26.

⁵⁵ Галсандоржиева Т.Н. Бюджетирование, ориентированное на результат // Байкальские экономические чтения. Социально-экономическое развитие регионов: проблемы, перспективы. 2015. С. 43–46.

⁵⁶ Афанасьев М.П. Бюджет и бюджетная система. В 2 т. Том 2 : учебник для бакалавриата и магистратуры / М.П. Афанасьев, А.А. Беленчук, И.В. Кривоногов. 5-е изд., пер. и доп. М. : Издательство Юрайт, 2018. 342 с.

⁵⁷ Чигирев В.Ю. Бюджетирование, ориентированное на результат, и его реализация в органах федерального казначейства: Диссертация на соискание ученой степени кандидата экономических наук / В.Ю. Чигирев. Саратов, 2007. 156 с.

- «универсальная технология в системе управления централизованными и децентрализованными финансами»⁵⁹ (М.Б. Траченко);
- «комплекс действий по планированию, исполнению, подведению итогов исполнения бюджета и контролю за расходованием бюджетных средств»⁶⁰ (С.Р. Рустамова).

Однако ключевым общим элементом всех указанных трактовок является именно необходимость *оценки* результатов расходования бюджетных средств. Таким образом, автор считает возможным утверждать, что концепция БОР является тем основным фактором, который заостряет проблему оценки деятельности органов исполнительной власти при взаимодействии различных институтов⁶¹.

Стоит отметить, что в дискурсе новой институциональной экономической теории также не существует единого определения понятия институт. Так, Р.А. Мигунов отмечает, что в основных трактовках под институтом понимаются:

- ««система правил, убеждений, норм и организаций, которые совместно порождают регулярность поведения»⁶² (Г. Авнер);
- «совокупность, состоящая из правил или нескольких правил и внешнего механизма принуждения индивидов к исполнению этого правила»⁶³ (А.А. Аузан);
- «правила, механизмы, обеспечивающие их выполнение, и нормы поведения, которые структурируют повторяющиеся взаимодействия между людьми»⁶⁴ (Д. Норт);

⁵⁸ Чулков А.С. Бюджетирование, ориентированное на результат, в системе планирования муниципальных финансов: Диссертация на соискание ученой степени кандидата экономических наук / А.С. Чулков. Краснодар, 2011. 160 с.

⁵⁹ Траченко М.Б. Бюджетирование в системе управления финансами: Диссертация на соискание ученой степени доктора экономических наук / М.Б. Траченко. М.: 2012. 526 с. ил. Прил. (с. 343–526).

⁶⁰ Рустамова С.Р. Бюджетирование, ориентированное на результат как инструмент повышения эффективности бюджетных расходов // Автореф. дисс. к.э.н. Махачкала, 2007. 24 с.

⁶¹ Furubo J.E., Rist R.C., Sandahl R. Opt. cit. P. 5.

⁶² Авнер Г. Институты и путь к современной экономике: уроки средневековой торговли // Экономическая социология. 2012. № 2. С. 36.

⁶³ Институциональная экономика: новая институциональная экономическая теория : Учебник / Под общей ред. д.э.н., проф. А.А. Аузана. М.: ИНФРА-М, 2005. С. 410.

– «утвердившиеся модели поведения»⁶⁵ (К. Менгер)»⁶⁶.

Таким образом, диссертант считает возможным утверждать, что, несмотря на многообразие трактовок, в общем случае содержание института состоит в наличии правил и некого гаранта их исполнения. Оценка же в качестве института обладает особыми свойствами, так как выступает инструментом своеобразной формализации трансакционных издержек в системе БОР. Исходя из допущения о том, что при реализации неэффективных программно-целевых инструментов существуют группы, заинтересованные в сохранении установившегося порядка (например, организации, исполняющие государственный заказ; руководители органов исполнительной власти, осуществляющих неэффективные госпрограммы; отдельные члены правительства и т.д.), автор полагает, что оценка и последующее обнародование ее результатов имеют потенциал к изменению существующих правил и, как следствие, сложившегося равновесия. Иными словами, получение госпрограммой низкой оценки свидетельствует о том, что ее применение не является Парето-оптимальным, и указанное обстоятельство дает возможность последующей модификации дизайна программы в целях охвата более широких групп (в наиболее благоприятном случае – большинства населения).

В свою очередь, внедрение оценивания в практику государственного управления возможно представить в качестве последовательности институтов, приводящей к нарушению равновесия между основными группами. Фактором, влияющим на выбор модели, является потенциальный спрос агентов на создаваемые институты, который определяется как их собственной ролью (реформаторы, лоббисты, группы интересов и т.д.), так и представлением об эффекте, достигаемом посредством внедрения⁶⁷. С учетом того, что создаваемый

⁶⁴ Норт Д. Указ. соч. С. 5.

⁶⁵ Уэрта де Сото Х. Австрийская экономическая школа: рынок и предпринимательское творчество / Хесус Уэрта де Сото; пер. с англ. Б.С. Пинскера под ред. А.В. Куряева. Челябинск: Социум, 2007. С. 57.

⁶⁶ Мигунов Р.А. Институциональная среда устойчивого экономического роста сельского хозяйства: Диссертация на соискание ученой степени кандидата экономических наук / Р.А. Мигунов. М.: 2018. С. 184–185.

⁶⁷ Polterovich V., Starkov O. Стратегия формирования ипотечного рынка в России // Economics and Mathematical Methods / Ekonomika i matematicheskie metody. 2007. № 4. Vol. 43. Pp. 3–22.

институт может оказать значительное влияние на существующие равновесия, в ряде случаев спрос на него может представлять отрицательную величину, вследствие чего внедрение правил и механизмов оценивания встретит резкое сопротивление. Игнорирование данного посыла чревато возникновением институциональных дисфункций, ловушек, а в отдельных случаях – и атрофией создаваемого института⁶⁸.

Вместе с тем в зависимости от зрелости и стабильности институциональной системы (под которой, как упоминалось ранее, автор понимает совокупность правил и их гарантов, которая определяет способ осуществления исполнительной, законодательной и судебной власти, что задает контекст принятия государственных решений) как процесс оценивания, так и результаты оценки могут быть направлены не только на устранение негативных черт действующих программно-целевых инструментов, но и на достижение узкогрупповых интересов – например, намеренное признание государственной программы эффективной в целях сохранения сложившихся равновесий. Одновременно возможность встраивания института оценки в существующую систему норм, адаптация агентов, а также риски возникновения лобби, которое получает ренту и, следовательно, является заинтересованным в сохранении существующего неэффективного равновесия, могут привести к формированию институтов, не эффективных в долгосрочной перспективе. В связи с этим наличие проработанной методологии оценки эффективности программно-целевых инструментов является необходимым, но не достаточным условием признания оценки развитой. Так, вполне вероятна ситуация, при которой результаты оценки программно-целевых инструментов не учитываются при разработке и принятии управленческих решений, государственные программы не корректируются, и оценка сохраняет лишь свою форму, но не реальное содержание.

Таким образом, автор считает возможным определить оценку как институт в качестве совокупности формальных и неформальных норм и правил поведения

⁶⁸ См.: Полтерович В.М. Элементы теории реформ; Полтерович В.М. Трансплантация экономических институтов.

агентов, которая определяет процедуры и вероятность учета результатов оценки при изменении сложившихся равновесий.

Сравнение основных трактовок оценки представлено в Таблице 2.

Таблица 2 – Основные трактовки понятия оценки⁶⁹

Понятие	Определение
Оценка в широком (политико-административном) смысле	Элемент политического цикла, содержание которого состоит в анализе прямых и косвенных последствий принятия политического (политико-управленческого) решения
Оценка в узком (нормативно-процедурном) смысле	Аналитический инструмент и процедура, «направленные на анализ результативности, эффективности и долгосрочных последствий реализации государственных программ» ⁷⁰
Оценка как институт	Совокупность формальных и неформальных норм и правил поведения агентов, которая определяет процедуры и вероятность учета результатов оценки при изменении сложившихся равновесий

В результате фокус изучения оценки в рамках настоящего исследования предполагает учет не только ее формальной стороны в нормативно-процедурном смысле (то есть соответствующего аналитического инструментария и процедур), но *реального содержания оценки*: совокупности норм, определяющих процедуры и вероятность учета результатов оценки в рамках бюджетного процесса рассматриваемых стран.

Обозначив содержание понятия оценки как института управления государственными программами, следует заострить внимание на конкретных видах и методологии программной оценки.

⁶⁹ Источник: составлено автором.

⁷⁰ Зайцев В.Е. Оценка государственных программ Российской Федерации: новые вызовы. С. 112.

1.2. Виды и методология программой оценки

Автор считает необходимым предварить анализ оценки в ее практико-ориентированной форме описанием базовой терминологии, используемой в рамках соответствующей методологии и управленческой практики. Следует отметить, что одни и те же термины в различных стандартах оценки и контекстах могут интерпретироваться совершенно по-разному.

Вместе с тем основное содержание оценки как в узком, так и в широком смысле сосредоточено вокруг понятий «результат», «результативность» и «эффективность»⁷¹. В рамках настоящего исследования автор придерживается трактовок основных определений, представленных в Таблице 3.

Таблица 3 – Основные понятия, используемые в рамках оценки государственных программ⁷²

Понятие	Исходный термин	Определение
1.1. Результат прямой (непосредственный, промежуточный)	Output	Конкретные функции, товары, услуги, получаемые вследствие деятельности органов исполнительной власти
1.2. Результат конечный	Outcome	Социальный эффект от реализации мероприятий программы, совокупность запланированных и / или незапланированных последствий действий государственных органов
2. Результативность	Effectiveness	Отношение фактического результата к запланированному
3. Эффективность	Efficiency	Соотношение между достигнутым результатом (полученным эффектом) и использованными ресурсами ⁷³
4. Результативность / эффективность / продуктивность в целом	Performance	Совокупность параметров, в соответствии с которыми возможно осуществить оценку деятельности органа исполнительной власти ⁷⁴
5. Исходные ресурсы (данные)	Input	Используемые государством для производства товаров и оказания услуг финансовые, трудовые, материальные и прочие ресурсы
6. Косвенные воздействия	Income,	Совокупность запланированных и / или

⁷¹ Posavec E., Carey R. Opt. cit.; Маришак В.А. Указ соч.

⁷² Источник: составлено автором.

⁷³ ГОСТ Р ИСО 9000:2015. Системы менеджмента качества. Основные положения и словарь. Введ. 2012-09-28. М.: Изд-во стандартов, 2015. С. 17.

⁷⁴ Kuhlmann S. Opt. cit.

Понятие	Исходный термин	Определение
	impact	незапланированных опосредованных воздействий, возникающих в результате осуществления программы, реализации государственной политики

При этом исходя из рассматриваемой области, в которой применяется оценка, а также в зависимости от целей и задач, инструментальное определение оценивания распадается на следующие понятия⁷⁵:

1. Инспекция (inspection):

- деятельность, направленная на выявление и предотвращение нарушений;

2. Аудит (program audit):

- «деятельность по определению соответствия управленческой практики установленным формальным требованиям»⁷⁶;

3. Мониторинг (program monitoring):

- «деятельность по получению регулярной обратной связи о прогрессе в достижении программных целей и решении соответствующих задач»⁷⁷ (обычно осуществляется посредством сопоставления фактических и плановых значений показателей, контрольных точек);

4. Непосредственно оценка (program evaluation):

- углубленный анализ хода и эффективности реализации программы, обычно дополняемый обширным аналитическим блоком;

5. Исследование (research):

⁷⁵ Кузьмин А.И., Кошелева Н.А. Оценка как функция управления программой // Оценка программ: методология и практика / Под ред. А.И. Кузьмина, Р. О'Салливан, Н.А. Кошелевой. 2009. С. 20.

⁷⁶ Зайцев В.Е. Оценка государственных программ Российской Федерации: новые вызовы. С. 113.; Mayne J. Audit and evaluation in public management: challenges, reforms, and different roles // The Canadian Journal of Program Evaluation. 2006. Vol. 21. № 1. Pp. 12–13.

⁷⁷ Зайцев В.Е. Оценка государственных программ Российской Федерации: новые вызовы. С. 113.; Menon S., Karl J., Wignaraja K. Handbook on Planning, Monitoring and Evaluating for Development Results. New York: UNDP Evaluation Office, 2009. P. 8.

- деятельность по получению нового знания, в рамках которой, несмотря на гипотетическую возможность воздействия на анализируемую программу, данная функция играет вторичную роль.

Представленные выше понятия возможно расположить на оси соотнесения параметров контроля и получения нового знания. В частности, А.И. Кузьмин и Н.А. Кошелева приводят следующую схему (см. Рисунок 1):

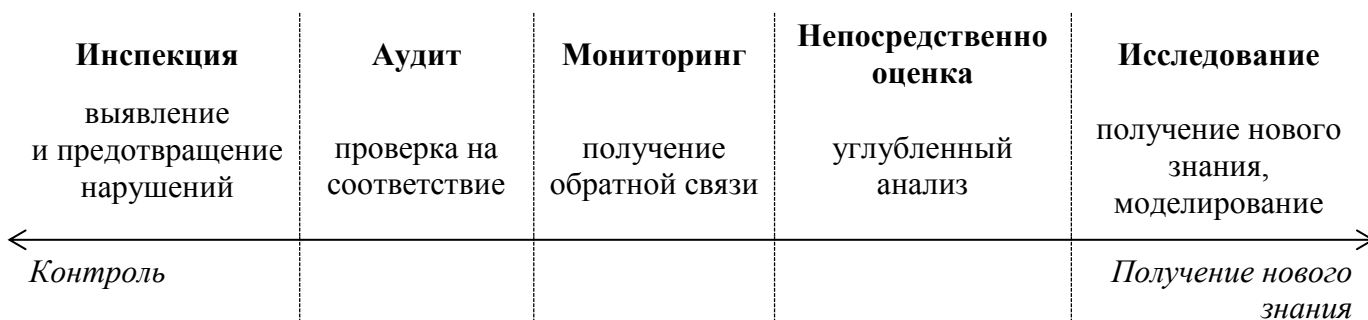


Рис. 1 – Контроль и получение нового знания в управлении программой⁷⁸

Автор считает необходимым отдельно подчеркнуть принципиальное отличие между аудитом и оценкой непосредственно. В основе аудита лежат подходы бухгалтерского учета и финансового менеджмента, в его рамках активно применяются математические методы, а ключевым фактором выступает анализ соответствия плановой и фактической ситуаций; основной вопрос, на который призваны найти ответ аудиторы, – «как?». В свою очередь, содержательная сторона оценки состоит в осмыслении последствий реализации программы, в ее рамках по большей части используются методы социально-гуманитарных наук, а основные вопросы, на которые представляется возможным найти ответ в процессе оценивания, – «что?» и «почему?».

Мониторинг занимает промежуточное положение между аудитом и непосредственно оценкой. Информация о достижении плановых значений заранее отобранных показателей, а также контрольных точек обеспечивает как лиц, ответственных за реализацию государственной программы, так и иные

⁷⁸ Источник: составлено автором на основе Кузьмин А.И., Кошелева Н.А. Указ соч. С. 22.

заинтересованные стороны информацией о том, насколько успешно реализуется программа, а также о степени достижения поставленных целей и решения соответствующих задач. Ключевое отличие мониторинга от непосредственно оценки заключается в глубине проводимого анализа, который в рамках мониторинга осуществляется лишь поверхностно. С процессуальной точки зрения мониторинг проводится постоянно либо с заданной периодичностью, в то время как оценка осуществляется время от времени. Кроме того, содержание оценки несколько шире, так как последняя основывается на данных мониторинга, но не ограничивается ими.

Обобщая, следует отметить основные задачи оценки государственных программ, включающие в себя:

- прогноз возможных последствий, результатов реализации госпрограммы;
- обеспечение обратной связи;
- анализ степени достижения целей и решения задач программы;
- анализ степени взаимосвязи результатов реализации программы (полученных изменений в широком смысле) и реализуемых мероприятий;
- получение определенной доказательной информации для политической поддержки программы или реализуемой политики.

В числе функций, которые выполняет оценка, могут быть выделены⁷⁹:

- контрольная;
- аналитическая, включающая получение новых данных о выявленных несоответствиях;
- регулятивная, состоящая в выработке механизмов и возможных направлений корректировки.

Рассматривая виды оценки, необходимо оговориться и отметить изначально, что задача систематизации имеющихся подходов в силу значительного числа даже ключевых параметров для сравнения является более

⁷⁹ Данилова И.В., Годовых А.С. Оценивание политик и программ в системе государственного управления регионом: теоретические и методические подходы // Вестник Южно-Уральского государственного университета. Серия: Экономика и менеджмент. 2013. Т. 7. № 4. С. 11.

чем нетривиальной, и создание исчерпывающего перечня может выступать целью отдельного исследования.

Ряд классификаций представляет скорее академический интерес, так как вопрос целесообразности применения такого рода подходов в реальной практике остается открытым. Например, классифицируя подходы к оценке по субъектам, возможно выделить внутреннюю и внешнюю оценку («само-оценку»), осуществляемую субъектом реализации программы и сторонними лицами и организациями соответственно. Классификация внешней оценки по исполнителям позволяет дифференцировать академическое оценивание, проводящееся представителями научного сообщества, и контрактное, осуществляемое коммерческими организациями. Систематизация процесса оценивания со стороны временной характеристики позволяет дифференцировать текущее и ретроспективное оценивание, подразумевающее оценку настоящего и истекших периодов реализации программы соответственно. Вместе с тем, как упоминалось выше, такие подходы не представляют большой интерес для управленцев-практиков.

Более практико-ориентированный вариант классификации представлен двумя основными группами: так называемой телеологической и логико-функциональной. Телеологическая классификация состоит в дифференциации оценивания по цели, что позволяет выделить следующие виды:

- формирующее оценивание (formative evaluation), позволяющее оценить целесообразность использования текущего набора мероприятий, планов и процедур в рамках реализации программы, что дает возможность определить ее сильные и слабые стороны;
- технологическое оценивание (process evaluation), заключающееся в определении соответствия потенциальных и реальных благополучателей программы;
- оценка воздействия (impact evaluation), чьей целью является определение перечня изменений, произошедших с момента начала реализации программы;

- оценка конечных результатов (outcome evaluation), чья задача состоит в определении той степени, в которой программа привела к достижению целей и решению поставленных задач.

В свою очередь, в рамках логически-функциональной классификации оценивания представляется возможным выделить следующие типы:

- анализ «оцениваемости» (evaluability assessment);
- предварительное оценивание (ex-ante evaluation);
- «сопровождающее оценивание (on-going evaluation)»⁸⁰;
- «итоговое оценивание (ex-post evaluation)»⁸¹;
- мета-оценивание (meta-evaluation).

Анализ «оцениваемости»⁸² имеет целью выявление возможности применения методов оценивания (проведение опросов, интервью, экспертных оценок, использование статистических и эконометрических моделей и т.д.) к конкретной программе в целом. В результате появляется возможность выделения потенциальных препятствий на пути оценки программы. На данном этапе определяются согласованность, логичность и содержательный аспект программы, а также общий перечень данных, доступных для количественного и качественного измерения. В случае если программа не подлежит оцениванию, задача лица, осуществляющего оценку, состоит в определении причин указанного обстоятельства, что дает возможность скорректировать программу, устраняя выявленные несоответствия.

Цель предварительного (или прогнозного) оценивания⁸³ состоит в определении валидности содержания программы: приведет ли ее осуществление к решению поставленных задач и достижению соответствующих целей. Специалистами определяется необходимый объем финансирования, а также набор

⁸⁰ Цыганков Д.Б. Российский политико-управленческий цикл: дефициты подходов к оцениванию. С. 4.

⁸¹ Там же.

⁸² Wholey J.S. Evaluability assessment // Handbook of practical program evaluation. 2004. № 2. Рр. 33–62.

⁸³ Todd P.E., Wolpin K.I. Opt. cit.; Morgenroth E., Gerald J.F. Ex-ante Evaluation of the Investment Priorities for the National Development Plan 2007-2013. Dublin: The Economic and Social Research Institute, 2006. 394 p.

мероприятий, способствующий достижению целей наиболее эффективным способом. Иными словами, цель предварительного оценивания – оценка потенциальных эффектов и выгод, в результате чего минимизируются издержки и максимизируется влияние программы на ключевых бенефициаров. При этом основной метод оценивания, используемый на данном этапе, состоит в экстраполяции предыдущего опыта для оценки гипотетических последствий реализации программы.

Под сопровождающим оцениванием в ряде классификаций⁸⁴ понимается мониторинг реализации программы. Тем не менее, в контексте оценивания автор считает нецелесообразным выделение данного этапа в качестве отдельного, так как, как уже упоминалось ранее, содержание процесса мониторинга *качественно отлично* от непосредственно оценки.

Итоговое оценивание позволяет провести анализ результативности и эффективности осуществления программы, степени достижения поставленных целей, понять основные причины отклонения от плана, а также, если рассматривать госпрограммы вне политического и институционального контекста, помогает обосновать решение о прекращении реализации неэффективной программы.

Наконец, мета-оценивание⁸⁵ подразумевает оценку самой системы оценивания и по своему содержанию является «вторичным» оцениванием. В рамках мета-оценивания, понятие которого впервые было предложено в 1969 году⁸⁶, завершённое «первичное» оценивание (непосредственно программы) анализируется на предмет использования подходящих и релевантных для конкретной программы методик. Дополнительно мета-оценивание предполагает разработку и определение общих принципов и стандартов оценивания, которыми

⁸⁴ См.: Svensson L. et al. Learning through On-going Evaluation. Lund : Studentlitteratur AB, 2009. 288 p.

⁸⁵ Stufflebeam D.L. Opt. cit.

⁸⁶ Scriven M. Opt. cit.

необходимо руководствоваться оценщикам. Более детально мета-оценивание подразделяется на три процедуры⁸⁷:

- тест соответствия (compliance test), подразумевающий сравнение результатов оценки с установленным изначально стандартом;
- тест качества процедур (performance test), предполагающий анализ качества аналитических процедур, использовавшихся в процессе оценивания;
- тест результативности (function test), в рамках которого осуществляется анализ достоверности результатов, полученных в процессе оценивания.

По мнению автора, логически-функциональная трактовка представляет собой удачный аналитический конструкт и, являясь во многом универсальным инструментом, дает возможность проводить анализ большинства известных случаев применения механизмов оценки государственных программ. Вместе с тем использование отдельных видов оценки находится в прямой зависимости от развития соответствующей институциональной среды: так, если оценивание *ex-post* применяется даже в наиболее архаичных управленческих практиках, то, например, такие элементы, как анализ «оцениваемости» и мета-оценивание выступают чертами наиболее развитых систем государственного управления. В связи с этим необходимо учитывать, что представленная выше типология является конкретно-исторической и находится в прямой зависимости от особенностей институциональной среды.

Анализируя непосредственные методы оценивания, необходимо отметить, что содержательная сложность оценки деятельности органов исполнительной власти вынуждает использовать инструментарий различных научных дисциплин: экономики, социологии, политического анализ и права. Во многом по этой причине некорректно трактовать отдельно взятую процедуру оценки в качестве совокупности не связанных друг с другом методик: в реальной практике чаще

⁸⁷ *Беляев А.Н., Дерман Д.О., Цыганков Д.Б. Методические подходы к мета-оцениванию качества заключений об оценке регулирующего воздействия // Проектирование, мониторинг и оценка. 2011. № 1. С. 2–51.*

всего используются комбинации количественных и качественных методов (к числу последних автор относит также и экспертные).

В рамках количественных (стоимостных) методов в основном используются экономические и эконометрические модели, валидные при анализе параметров и показателей, имеющих количественное выражение, а также аппарат финансового и статистического учета. Основными группами выступают:

- метод анализа затрат и выгод (cost-benefit analysis)⁸⁸, в рамках которого посредством сопоставления расчетных и фактических результатов рассматриваются факты «до» и «после» осуществления программных мероприятий;
- метод анализа затрат и действенности, предполагающий определение эффекта в расчете на каждую затраченную денежную единицу. Метод обычно применяется в ситуациях, когда количественное выражение цели затруднено;
- методология принятия многоцелевых решений, применяющаяся в случае, когда необходимо определять затраты на всю совокупность товаров или услуг при увязке с их стоимостью в конкретной сфере;
- метод исследования рынка и настроений, предполагающий использование микроэкономических моделей с целью соотнесения фактического спроса с ресурсами и возможностью государства его удовлетворить;
- экспериментальные и квазиэкспериментальные методы, а также симуляция и моделирование, используемые для оценки влияния конкретных переменных по отношению к изменениям в иных сферах (например, насколько увеличение безработицы на несколько процентных пунктов скажется не только на уменьшении совокупного объема налоговых поступлений, но и на росте государственных расходов на социальные пособия – и т.д.).

Прикладными количественными методами выступают регрессионный и факторный анализ, описательные статистики, кластерный анализ, метод сравнения средних и др.

⁸⁸ См.: Тамбовцев В.Л. Теории государственного регулирования экономики. Учебное пособие. М.: «Издательство «Проспект», 2016. 158 с.

Основной недостаток количественных методов оценки состоит в невозможности числового выражения всей совокупности параметров и характеристик, подверженных изменению вследствие реализации конкретной программы. Следует подчеркнуть и то обстоятельство, что в рамках классической экономической теории существуют так называемые провалы рынка и провалы государства, анализ которых с использованием аппарата указанной школы требует существенных корректировок, а при работе с государственными программами (вследствие лишь частичной направленности последних на экономическую сферу) число подобных провалов возрастает экспоненциально, заметно сужая рамки применимости стоимостных методов.

Что касается качественных (аналитических) и экспертных методов оценивания, то в силу большого разнообразия форм их практического воплощения соответствующий перечень может быть представлен лишь наиболее базовыми элементами. К числу последних относят:

- опрос экспертных групп в целом и его частные случаи: например, метод Дельфи⁸⁹;
- выборочный опрос целевых групп, на которые распространяется действие программы; работа с фокус-группами;
- SWOT-анализ⁹⁰, PEST-анализ⁹¹, метод анализа конкретных ситуаций (case study), метод синектики⁹²;
- мониторинг публикаций в СМИ;
- и иные.

Автор считает необходимым вновь подчеркнуть, что приведенный выше перечень не ограничивает широкий спектр применяемых качественных и

⁸⁹ Хелмер О. Анализ будущего: метод Дельфи // Научно-техническое прогнозирование для промышленности и правительственных учреждений; [пер. с англ.; под ред. Г.М. Доброва]. М.: Прогресс, 1972. С. 77–83.

⁹⁰ Майсак О.С. SWOT-анализ: объект, факторы, стратегии. Проблема поиска связей между факторами // Прикаспийский журнал: управление и высокие технологии. 2013. № 1. С. 21.

⁹¹ Коробкова Н.А. PEST-анализ как инструмент оценки влияния внешней среды на реализацию потенциала территории // Мир науки. 2014. № 3. С. 1–9.

⁹² Панфилова А.П. Технологии генерирования идей: мозговой штурм и методы синектики // Новые знания. 2002. № 1. С. 161–166.

экспертных методов, выбор которых в первую очередь зависит от специфики конкретного объекта оценки, мониторинга либо исследования. Одновременно предпочтение различных качественных и количественных методов в целом предопределяется стадией оценки: например, методики, применяемые при анализе «оцениваемости», с большой долей вероятности будут разительно отличаться от применяемых на этапе итогового оценивания. По этой причине значительную роль начинает играть дизайн исследования: цели и задачи оценки влияют как на спектр используемых методов, так и на готовность применения различных классификаций.

В свою очередь, при рассмотрении оценивания огромное влияние не только на вероятность включения его результатов в процесс формирования управленческих решений, но и на непосредственный выбор инструментария оказывают особенности той институциональной среды, в которой проводится оценка. Так, например, маловероятно, что мониторинг публикаций в СМИ в государствах, институциональная среда которых аналогична среде, сложившейся в Корейской Народно-Демократической Республике, будет способствовать объективной и беспристрастной оценке госпрограммы. Недостаточный уровень компетенции лиц, проводящих оценку, вряд ли позволит последним применять сложные и комплексные методы оценивания. Отсутствие политической воли и неостребованность объективной оценки действий органов исполнительной власти (например, в случае, если заказ на проведение исследования поступает со стороны правительства, заинтересованного в сохранении своих позиций в следующем сроке) также вынудит специалистов по оценке избирательно подходить к применяемому инструментарию. Однолетний бюджетный цикл и управление по нормативам (в противовес принимаемому на несколько лет бюджету и использованию БОР) вряд ли положительно скажется на использовании комплексных методов оценки деятельности органов исполнительной власти. Приведенный перечень может быть дополнен и рядом иных условий, что подводит к задаче их систематизации.

В масштабном исследовании, результаты которого опубликованы в 2002 г. в книге «Международный атлас оценивания»⁹³, сделана попытка идентифицировать базовые условия, влияющие на возникновение оценки в конкретном государстве:

- исходные параметры становления и последующей диффузии культуры оценки («демократические традиции, общественное обсуждение программ и политик»⁹⁴, применение долгосрочного планирования в системе государственного управления);
- скорость распространения культуры оценки в административной и политической системе (развитие социальных наук; наличие государственных служащих, обладающих соответствующими знаниями и компетенциями);
- положительное восприятие оценивания в рамках политической системы (наличие значительного числа образовательных и социальных программ, которые необходимо оценивать).

Одновременно в рамках упомянутой работы определены 9 ключевых факторов, которые, по мнению авторов, позволяют сопоставлять уровень развития оценки в различных странах. В их число входят:

- 1) проведение оценки в значительном числе сфер реализации государственной политики;
- 2) предложение на национальном рынке экспертов, специализирующихся на оценке в различных сферах / дисциплинах;
- 3) адаптация экспертным и профессиональным сообществом международных практик оценки к национальным реалиям;
- 4) существование профессиональных организаций специалистов по оценке;
- 5) степень институционализации оценки в рамках исполнительной власти;
- 6) степень институционализации оценки в рамках законодательной власти;
- 7) плюрализм при проведении оценивания и отсутствие организаций-монополистов в сфере оценки;
- 8) проведение оценок высшим аудиторским учреждением;

⁹³ Furubo J.E., Rist R.C., Sandahl R. Opt. cit. P. 5.

⁹⁴ Кравчук И.В. Указ. соч. С. 181.

9) превалирование оценки конечных результатов над оценкой прямых результатов.

Каждому из указанных параметров присваивается балльное значение («2», «1» или «0»), где более высокий балл характеризует бóльшую степень развития оценки по заданному параметру. Иная классификация, предложенная в рамках данного исследования, состоит в разделении условий развития оценки на внутренние и внешние. Внутренние факторы обусловлены потребностями страны, внешние – потребностями международных организаций либо иных доноров. Согласно другому исследованию⁹⁵, условия становления могут быть разделены на бюджетно-финансовые, управленческие и политические, которые дополняются сведениями об уровне развития научных методов.

Вместе с тем представленные подходы, безусловно содержащие ряд весьма удачных и интересных решений, достаточно абстрактны и не учитывают (либо учитывают не в полной мере) характеристики бюджетного процесса, свойства самих программно-целевых инструментов, а также особенности взаимодействия групп интересов, оказывающих влияние на процесс оценивания. В результате при использовании упомянутых подходов возможно не идентифицировать ситуацию, при которой оценка, методологически и процессуально организованная на относительно высоком уровне, фактически не оказывает влияние на бюджетный процесс и не учитывается при подготовке и принятии государственных решений. Автор полагает, что при рассмотрении оценки в качестве института управления государственными программами аналитический потенциал представленных методик существенно снижен.

В результате, с учетом того, что оценка в рамках настоящего исследования рассматривается в качестве совокупности формальных и неформальных норм и правил поведения агентов, которая определяет процедуры и вероятность учета результатов оценки при изменении сложившихся равновесий, в параграфе 1.3. представлен один из возможных вариантов методики сравнения уровня развития оценки в различных институциональных системах.

⁹⁵ Кравчук И.В. Указ. соч.

1.3. Методика сравнения уровня развития оценки в различных институциональных системах

Учитывая, что методика, применяемая для сравнения и сопоставления степени развития программной оценки, должна учитывать архитектуру как формальных, так и неформальных институтов, автор считает возможным выделить ряд базовых параметров, характеризующих институты обоих типов. Предлагаемая методика учитывает 5 базовых параметров уровня развития института оценки:

I. Единые понятия, стандарты и требования к оценке. В условиях отсутствия среди субъектов, принимающих непосредственное участие в оценивании, базовой аксиоматики (например, в случае различных трактовок понятий эффективности и результативности либо при отсутствии дифференциации прямых и конечных результатов реализации госпрограмм), его качество будет сравнительно низким. Разобщенность методик и подходов к оценке затрудняет сопоставление результатов оценки и негативно сказывается на возможности сравнения и ранжирования программно-целевых инструментов, а также включения соответствующих результатов оценки в бюджетный процесс.

По аналогии с критериями, применяемыми Организацией экономического сотрудничества и развития (ОЭСР)⁹⁶, в качестве меры формальной институционализации оценки в системе государственного управления возможно отметить наличие следующих критериев:

- 1) единые базовые принципы и определения в области программной оценки;
- 2) стандартизированная (унифицированная) форма представления отчетной информации;
- 3) унифицированный порядок размещения в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет» сведений о ходе реализации и оценке эффективности государственных программ;

⁹⁶ 2016 OECD Performance Budgeting Survey: Integrating Performance and Results in Budgeting // The Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD) [Official site]. URL: <https://www.oecd.org/gov/budgeting/Performance-Budgeting-Survey-Highlights.pdf> (accessed: 04.07.2018).

- 4) стандартизированный набор показателей и / или программных целей (отражает степень взаимоувязки программно-целевых инструментов с системой стратегического планирования);
- 5) единые методологические подходы к оценке эффективности реализации государственных программ.

В связи с многообразием форм практического воплощения БОР в мировой практике по представленному параметру учитывается лишь формальное наличие указанных выше критериев. Для унитарных государств анализ проводится относительно ключевых участников программной оценки (органа исполнительной власти, осуществляющего бюджетную программу; органа исполнительной власти, ответственного за представление сводной отчетности; высшего контрольно-надзорного органа), для федеративных государств дополнительно проводится сопоставление параметров и характеристик федеральных и региональных государственных программ.

Стоит отметить, что в рамках представленного подхода унитарные государства обладают некоторым преимуществом, так как федеративные государства могут иметь различные подходы к оценке, проводимой в их административно-территориальных единицах. Тем не менее, отсутствие единых методологических подходов либо применение показателей различного типа, не связанных с документами стратегического планирования, в разрезе федерации и ее субъектов отрицательно сказывается на характеристиках институциональной зрелости оценки.

II. Плюрализм в оценивании. Данный параметр характеризует степень монополизации сферы оценки государственных программ, а также частоту учета информации независимых и не аффилированных с государством структур, специализирующихся на оценке программно-целевых инструментов.

Следует отдельно подчеркнуть, что деятельность независимых центров оценки гораздо в большей степени свидетельствует о зрелости института оценки, нежели сосуществование ряда исключительно правительственных организаций с аналогичной компетенцией: органов исполнительной власти, контрольно-счетных

органов, аналитических центров (think tanks) и т.д. По мнению автора, отсутствие организаций-монополистов в сфере программной оценки, поддержка представителей гражданского общества, бизнес- и академического сообществ, а также реальный (не формальный) учет их позиций положительно характеризуют уровень развития института оценки.

Таким образом, высокий балл по представленному параметру свидетельствует о том, что результаты оценки используются не только узкими группами интересов, стремящимися сохранить либо, напротив, изменить сложившиеся равновесия и величину трансакционных издержек, но и конечными благополучателями – гражданами и юридическими лицами.

Методика расчета данного параметра частично пересекается с подходами, применяющимися в Международном атласе оценивания⁹⁷. Вместе с тем в связи со сложностями формализации указанной характеристики, вытекающими из многообразия форм и методов оценивания, оценка по данному параметру проводится экспертно. В зависимости от оценки уровня плюрализма применяются следующие значения:

- 1) низкий (1 балл);
- 2) ниже среднего (2 балла);
- 3) средний (3 балла);
- 4) выше среднего (4 балла);
- 5) высокий (5 баллов).

III. Направления использования результатов оценки (в течение последних 3-х лет). Данный параметр характеризует меру интеграции результатов оценки в систему подготовки и принятия государственных решений, что раскрывает не только формальную, но и ее содержательную сторону. По данным ОЭСР, результаты оценки наиболее часто используются⁹⁸:

- 1) для увеличения расходов;

⁹⁷ Furubo J.E., Rist R.C., Sandahl R. Opt. cit.

⁹⁸ 2016 OECD Performance Budgeting Survey: Integrating Performance and Results in Budgeting; 2011 OECD Performance Budgeting Survey // The Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD) [Official site]. URL: <http://www.oecd.org/gov/budgeting/D1-AM%20-%20Session%202%20-%20I.%20Hawkesworth%20-%20OECD%20.pdf> (accessed: 06.07.2018).

- 2) для стратегического планирования / установления приоритетов;
- 3) для распределения и перераспределения бюджетных ассигнований для министерств и ведомств;
- 4) для формирования новых направлений расходов;
- 5) для распределения и перераспределения бюджетных ассигнований на государственные программы;
- 6) для сокращения расходов;
- 7) для разработки административных реформ (элементов административных реформ) и иных преобразований;

Как следует из представленных критериев, данный параметр отражает степень и интенсивность взаимодействия между органами исполнительной и законодательной власти, так как концепция БОР предполагает учет результатов оценки прежде всего при формировании проекта закона о бюджете.

Вместе с тем в связи с многообразием форм и методов практической реализации принципов БОР некоторые направления могут быть противоположны друг другу (к примеру, увеличение и сокращение расходов). Таким образом, следует учитывать, что приведенные выше критерии характеризуют именно степень интеграции результатов оценки в бюджетный процесс, и по этой причине меры, применяемые в различных институциональных системах, несмотря на разнонаправленность на тактическом уровне, положительно характеризуют институциональную зрелость оценки в целом.

При расчете указанного параметра в рамках методики используется формула:

$$Rslt = \frac{5 * (n)}{N} (1),$$

где:

Rslt – количество баллов по параметру «Направления использования результатов оценки (в течение последних 3-х лет)»;

n – количество критериев, хотя бы 1 раз использовавшихся в практике государственного управления рассматриваемого государства в течение последних 3-х лет;

N – общее количество критериев, характеризующих направления использования результатов оценки в течение последних 3-х лет.

IV. Меры, применяемые в случае неудовлетворительной реализации государственной программы (в течение последних 3-х лет). Данный параметр характеризует фактический учет результатов оценки в бюджетном процессе в разрезе мер, применяемых к неэффективным государственным программам и к лицам, ответственным за их реализацию, в течение последних 3-х лет. В качестве основных последствий в мировой практике выступают:

- 1) обнародование информации о неэффективных госпрограммах;
- 2) более интенсивный мониторинг в будущем;
- 3) повышение квалификации персонала, обеспечивающего реализацию государственной программы;
- 4) заморозка направлений расходов;
- 5) назначение нового руководства;
- 6) расширение штатной численности сотрудников, обеспечивающих осуществление государственной программы;
- 7) прекращение реализации государственной программы;
- 8) передача программы в сферу компетенции иного министерства (ведомства);
- 9) сокращение заработной платы (премий) руководителей.

По аналогии с предыдущим критерием необходимо учитывать, что при кажущейся разнонаправленности каждая из представленных мер характеризует степень институциональной зрелости оценки в рассматриваемом государстве, в связи с чем наличие любой из них является положительным аспектом.

В целях обеспечения сопоставления с иными параметрами при расчете используется формула:

$$Msr = \frac{5 * (n)}{N} (2),$$

где:

Msr – количество баллов по параметру «Меры, применяемые в случае неудовлетворительной реализации государственной программы (в течение последних 3-х лет)»;

n – количество мер, хотя бы 1 раз применявшихся в практике государственного управления рассматриваемого государства в течение последних 3-х лет;

N – общее количество мер, применяемых в случае неудовлетворительной реализации государственной программы в течение последних 3-х лет.

V. Индекс дистанции власти⁹⁹. Указанный параметр, рассчитываемый по методологии Г. Хофстеде¹⁰⁰, характеризует жесткость социальной иерархии в рассматриваемой стране, а также степень принятия данной иерархии ее гражданами. По мнению автора, уровень дистанции власти задает соответствующий контекст системы принятия государственных решений и отрицательно коррелирует со степенью развития института оценки. Автор полагает, что высокий уровень дистанции власти уменьшает вероятность как причисления неэффективных государственных программ к таковым, так и предания данного обстоятельства огласке, в результате чего шансы применения каких-либо мер по отношению к программно-целевым инструментам и к лицам, ответственным за их реализацию, значительно снижаются. В результате более низкое значение индекса дистанции власти положительно сказывается на качестве и действенности оценивания.

В целях обеспечения сопоставления параметр «Индекс дистанции власти» представляет собой обратную величину и в рамках настоящей методики рассчитывается по формуле:

$$PDI = \frac{100 - Ind}{20} (3),$$

где:

PDI – параметр «Индекс дистанции власти»;

Ind – значение индекса дистанции власти.

⁹⁹ The Hofstede Insights [Official Site]. URL: <https://www.hofstede-insights.com/country-comparison/> (accessed: 18.02.2018).

¹⁰⁰ Hofstede G. Culture's consequences: Comparing values, behaviors, institutions and organizations across nations. Thousand Oaks, CA: Sage publications, 2003. 598 p.

По результатам оценки по 5-и параметрам строится лепестковая диаграмма, позволяющая графически оценить степень развития оценки в рассматриваемой институциональной системе и сопоставлять результаты с иными странами.

В аналитических целях также рассчитывается среднеквадратическое отклонение (S) по данным параметрам. В случае если его значение превышает «1,5», делается вывод о том, что развитие института оценки является несбалансированным: диссертант исходит из предположения о том, что относительно высокий балл по одним параметрам настоящей методики и относительно низкий по другим негативно характеризуют потенциал влияния результатов оценки программно-целевых инструментов на изменение неоптимальных равновесий.

Визуализация данных для страны, параметры которой приведены в Таблице 4, представлена на Рисунке 2. Дополнительно следует отметить, что числовые значения данных параметров являются произвольными и приводятся в иллюстративных целях.

Таблица 4 – Результаты анализа развития института оценки в стране N¹⁰¹

№ п/п	Параметр	Сокращенное наименование	Значение
1.	Единые понятия, стандарты и требования к оценке	St	4,00
2.	Плюрализм в оценивании	Pl	3,00
3.	Направления использования результатов оценки (в течение последних 3-х лет)	Rslt	3,57
4.	Меры, применяемые в случае неудовлетворительной реализации государственной программы (в течение последних 3-х лет)	Msr	2,78
5.	Индекс дистанции власти	PDI	2,65
	<i>Справочно:</i>	Среднеквадр. откл.	0,57

¹⁰¹ Источник: составлено автором.

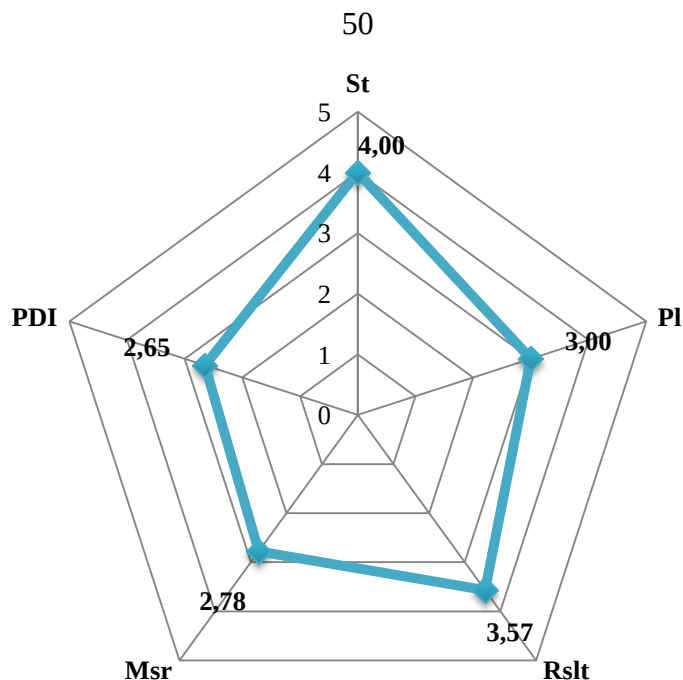


Рис. 2 – Развитие института оценки в стране N¹⁰²

Основным преимуществом представленной 5-факторной модели выступает учет различных параметров, характеризующих институциональную зрелость оценки в рассматриваемой стране: во внимание принимаются как степень формальной институционализации (параметр St), так и бытующие неформальные практики взаимодействия (параметр Pl), социокультурные характеристики (параметр PDI), а также перечень действий, фактически предпринимаемых по результатам получения отчетной информации (параметры Rslt и Msr) и отражающих интенсивность взаимодействия органов исполнительной и законодательной власти, а также косвенные признаки деятельности различных групп интересов. По мнению автора, подобное комплексное рассмотрение уровня развития оценки положительно сказывается на аналитическом потенциале данной методики.

В результате представленный подход позволяет не только ответить на вопросы о том, кем, с какой целью и когда осуществляется оценивание (что вполне возможно достигнуть, приводя лишь различные типы и методологии оценки), или о том, как проводится оценка (для чего достаточно описать лишь соответствующий инструментарий), но получить представление о том, как именно

¹⁰² Источник: составлено автором.

оценка учитывается (и учитывается ли) в реальной управленческой практике и к каким результатам это приводит.

Таким образом, как показано в настоящей главе, оценка программ и политик прошла сравнительно долгий путь от своеобразного ответвления политического анализа к самостоятельной научной дисциплине и управленческой практике. Нормативно-процедурная трактовка оценки выступает следствием проводимых в рамках концепции БОР реформ государственного управления, чья основная цель состоит в повышении эффективности использования бюджетных средств. В инструментальном смысле оценивание предполагает реализацию различных процедур, основными типами которых выступают инспекция, аудит, мониторинг, непосредственно оценка и исследование. Однако безотносительно к различным типологиям и к спектру применяемых качественных, экспертных и количественных методов уровень развития оценки предопределяется ее реальным сдерживанием: совокупностью формальных и неформальных норм и правил поведения агентов, определяющей процедуры и вероятность учета результатов оценки при изменении сложившихся равновесий. В связи с этим ключевым условием для идентификации проблем, обусловленных недостаточным учетом институционального содержания оценки в российской практике и препятствующих эффективной реализации государственных программ, выступает анализ мирового опыта оценки в указанной сфере в контексте соответствующей институциональной среды, чему посвящена Глава II настоящей диссертации.

В указанной главе рассмотрен опыт программно-целевого бюджетирования и оценивания в США – стране-пионере в указанной области; во Франции – государстве, перешедшем к программному бюджетированию с 2001 года¹⁰³ и, следовательно, имевшем возможность агрегирования лучших мировых практик; и в Южной Корее, стране Азиатско-Тихоокеанского региона, структура секторов экономики которой аналогично Российской Федерации характеризуется значительным числом компаний, аффилированных с государством.

¹⁰³ Пономаренко Е.В. Экономика и финансы общественного сектора: Учебник. М.: ИНФРА-М, 2013. С. 288.

ГЛАВА II. ПРИМЕНЕНИЕ ОЦЕНКИ В УПРАВЛЕНИИ ГОСУДАРСТВЕННЫМИ ПРОГРАММАМИ

2.1. Американская практика

Первым прецедентом использования элементов программного подхода в США является разработанный в 1928 году пятилетний план развития авиационной промышленности¹⁰⁴. К этому же периоду относится разработка и реализация региональной целевой программы по развитию бассейна реки Теннесси¹⁰⁵ с последующей электрификацией территории. В рамках проекта Tennessee Valley Authority (TVA) была создана одноименная управляющая компания, осуществлявшая ряд программ по мелиорации земель, строительству искусственных водоемов, возведению цепи электростанций и некоторых других. Вместе с тем перечень работ и мероприятий был качественно разнородным и мало связан между собой и на конечном этапе включал в себя, например, мероприятия по борьбе с малярией, поддержке сельских кооперативов, рыбного хозяйства и т.д.

Таким образом, с учетом того, что в рамках деятельности TVA осуществлялась реализация в основном инвестиционных проектов, фокус оценки был смещен в сторону мониторинга и аудита, то есть простого отслеживания хода реализации мероприятий по отношению к утвержденному плану, а также предотвращения нарушений.

Начиная с 1949 год в США стал осуществляться постепенный переход к БОР в масштабах страны, в рамках которого происходит увязка государственных расходов с конкретными и измеримыми результатами в целях преодоления недостаточной координации политик различных ведомств, а также рассогласованности процесса бюджетирования и информационно-аналитической работы. В период 1949–1962 гг. начала применяться практика Performance

¹⁰⁴ *Амосов А.И.* Эволюция экономического планирования // Промышленные ведомости: экспертная общероссийская газета. М.: Медиа-Пресса, 2002. № 14–16; *Muncy J.A.* A Guide for Environmental Protection and Best Management Practices for Tennessee Valley Authority Transmission Construction and Maintenance Activities. Tennessee Valley Authority, 1992. 164 p.

¹⁰⁵ *Горкина Т.И.* Комплексное преобразование долины реки Теннесси / Vivos Voco. 1998. URL: <http://vivovoco.astronet.ru/VV/PAPERS/HISTORY/TENNESSI.HTM> (дата обращения: 03.08.2016).

Budget¹⁰⁶ (PB), разработанная специалистами бюджетной комиссии под председательством Г. Гувера: представление национального бюджета при распределении бюджетных ассигнований не в разрезе видов затрат (закупка товаров и услуг, оплата труда и т.д.), а в разрезе программ, подпрограмм и видов деятельности по соответствующему органу исполнительной власти. В результате бюджет США стал представлять собой свод согласованных и прошедших первичный отбор обоснований финансирования государственных расходов.

В контексте оценивания характерная черта PB состоит в переключении основного фокуса со средств достижения целей государственных органов к целям непосредственно¹⁰⁷: в частности, на этапе предварительного оценивания впервые начинают учитываться не только прямые, но и конечные результаты. Одновременно происходит постепенное развитие принципов технологической оценки, направленной на определение реальных и потенциальных бенефициаров программы. Основное внимание при этом уделялось оцениванию ex-ante, в то время как процедуры мониторинга не были развиты в значительной степени.

По мнению автора, ключевой новацией данного этапа становится появление в терминологическом словаре специалистов по бюджетированию понятия прямых и конечных результатов (соответственно outputs и outcomes). Так, например, при наличии сведений о прямых показателях – количестве писем, обрабатываемых 1 служащим почтового ведомства, и о прогнозируемом объеме почтовой корреспонденции – в рамках бюджетного цикла представляется возможным рассчитать оптимальное число почтовых служащих на текущий год и плановый период. Вместе с тем большее значение для бенефициаров представляют показатели конечных результатов деятельности государственных органов: в частности, потребителю важна не производительность конкретного работника, а срок доставки корреспонденции от отправителя к получателю, хотя связь между прямыми и конечными результатами безусловно присутствует.

¹⁰⁶ *Исраилов К.Е.* Мировой опыт развития инструментария результативного бюджетирования // Экономические науки. 2010. № 11(72). С. 289.

¹⁰⁷ *Tyer C., Willand J.* Public budgeting in America: A twentieth century retrospective // Journal of Public Budgeting, Accounting & Financial Management. 1997. Vol. 9. № 2. P. 189.

Дальнейшим этапом эволюции системы БОР в США становится концепция PPBS¹⁰⁸ (Planning – Programming – Budgeting System), применявшаяся в период 1962–1971 гг. и выступившая следствием модернизации принципов РВ. В противоположность обычной практике финансовых запросов органов исполнительной власти содержание подхода PPBS заключалось в попытке согласовать ежегодное планирование федерального бюджета с планами долгосрочного развития ведомств. С 1965 года на данную систему были переведены все министерства и ведомства США, перед каждым из которых ставились следующие задачи:

- анализ осуществляемых видов деятельности и оказываемых государственных услуг, что достигалось посредством ответа на вопросы «что?», «для кого?» и «для удовлетворения каких потребностей?» должно производиться / предоставляться;
- группировка всех видов деятельности по программам, направленным на достижение социально значимых целей;
- построение иерархии задач и мероприятий, ведущих к достижению данных целей;
- разбивка полученной иерархии на базовые составляющие (элементы программ).

В результате каждая из программ включала в себя 3 элемента: собственно программа (вид деятельности, направленный на достижение социально значимой цели); подпрограмма (вид деятельности, направленный на решение задачи программы); программные элементы (перечень конкретных работ и услуг, необходимых для достижения установленных целей).

Органы исполнительной власти были обязаны представлять несколько вариантов достижения заявленных целей, а основные статьи расходования бюджетных средств оценивались с позиций сопоставления издержек, результативности и эффективности: для анализа программ применялся системный

¹⁰⁸ Wildavsky A. Opt. cit.; Botner S.B. Opt. cit.; Grimes S.R. PPBS to PPBE: a process or principles? Carlisle Barracks, PA 17013-5050: U.S. Army War College, 2008. 37 p.

анализ, а также метод анализа затрат и выгод¹⁰⁹. При этом в рамках концепции PPBS была расширена система категорий, использовавшаяся ранее в концепции РВ: понятия конечных и прямых результатов были дополнены категориями исходных ресурсов (inputs) и косвенных воздействий (incomes), положительно сказавшихся на оценке результативности и эффективности реализации программно-целевых инструментов. В результате система PPBS позволяла проводить оценку различных вариантов достижения целей в рамках заданных бюджетных ограничений и выбирать лучшую альтернативу, что, по мысли разработчиков, способствовало концентрации ресурсов на наиболее перспективных и значимых направлениях развития, а также достижению экономии бюджетных средств.

Вместе с тем основной негативной чертой как РВ, так и PPBS выступало сосредоточение именно на технологических аспектах подготовки проекта бюджета и оценки программно-целевых инструментов, в то время как особенности порядка и процедур учета полученной информации в рамках бюджетного процесса, а также политическая конъюнктура фактически оставались без внимания. Так, игнорирование реальной расстановки сил в государственном аппарате выражалось в негласном противостоянии традиционных специалистов по бюджетированию и новых сотрудников, компетенции которых были необходимы для реализации PPBS, – прежде всего, аналитиков. Одновременно указанный метод открывал перспективы для активизации деятельности лоббистских структур¹¹⁰, во многом по причине незначительной степени взаимодействия органов исполнительной и законодательной власти. При этом вопросы оценки экономической эффективности программ (по большей части вследствие отсутствия указанного вопроса в политической повестке дня в рамках «первой волны» развития оценивания), а также политической целесообразности в контексте системы PPBS не затрагивались. Трудности наблюдались и в части

¹⁰⁹ Капогузов Е.А. Вклад неоклассического подхода в формирование теоретического фундамента и инструментария нового государственного менеджмента // Проблемный анализ и государственно-управленческое проектирование. 2012. Т. 5. № 3(23). С. 59–69.

¹¹⁰ Соловьев А.И. Указ. соч. С. 394.

формулировок количественно определенных результатов, что свидетельствовало о ряде недостатков методологии предварительного оценивания.

В результате бюджетный процесс в США начал приобретать все более формализованные, документированные и ритуализированные черты. В связи с этим применение системы PPBS постепенно затухало и было полностью прекращено в 1971 году, ознаменовав собой завершение «первой волны» внедрения оценивания; тем не менее, в деятельности Министерства обороны США указанная система продолжала применяться с незначительными изменениями вплоть до 1990-х годов.

В дальнейшем в период 1972–1975 гг. использовался подход МВО¹¹¹ (Management by Objectives), в рамках которого существенно возросла персональная ответственность глав ведомств за достижение целей национального значения, а сотрудников – за решение отдельных задач в рамках конкретной цели. Содержательно МВО как вид программного подхода в бюджетировании схож с механизмами, используемыми в коммерческом секторе (аналогом является подход MBR – Management by Results¹¹²), вследствие чего действия госаппарата становились по факту направленными на текущее управление проектами. Систему МВО предлагалось внедрить в 21 федеральное министерство, на деятельность которых приходилось 95 % расходов бюджетных средств. Указанные министерства были обязаны сформировать 10-15 целей деятельности, на основании которых в дальнейшем формировались 100 важнейших целей осуществления государственной политики на следующий год. К целям министерств предъявлялись такие требования, как социальная значимость, количественная измеримость, возможность реализации без выделения дополнительного объема бюджетных ассигнований и возможность достижения в течение 1 года¹¹³. После определения указанных целей орган исполнительной

¹¹¹ Lynch R.G. Management by objectives. Institute of Government, University of North Carolina, 1977. 34 p.

¹¹² Drucker P.F. The practice of management. New York : Harper & Row, 1954. 404 p.

¹¹³ Бюджетирование, ориентированное на результат: цели и принципы // Экорис-НЭИ [Официальный сайт]. 2002. URL: http://www.ecorys.ru/data/sbr/1-POB-goals_and_Principles-14%20February_2003.pdf (дата обращения: 09.08.2017).

власти разрабатывал план деятельности с декомпозицией целей до отдельных этапов с определением ответственных структурных подразделений.

Основной заслугой системы МВО в рамках настоящего исследования следует считать попытку осуществления оценки социальной эффективности, рассчитывавшейся как отношение достигаемого социального результата на единицу затрат. Одновременно в контексте «второй волны» оценивания в условиях жесткой бюджетной экономии получили дальнейшее развитие понятия прямых и конечных результатов деятельности государственных органов: в рамках МВО конечный результат представлял собой цель государственной политики, а прямой результат – ее инструмент.

Тем не менее, после отставки президента Р. Никсона в 1974 году система МВО начала постепенно сворачиваться. В качестве основных недостатков следует указать на лишь поверхностную связь с бюджетным процессом, а также на объективные трудности, возникающие на пути как формирования, так и квантификации целей. Вместе с тем отдельные элементы МВО – например, выработка целей и персональная ответственность за их достижение – сохранились и используются в настоящее время при разработке и реализации государственных программ как в США, так и в других странах.

Дальнейшее развитие программного подхода к бюджетированию возможно проследить на примере методики ZBB¹¹⁴ (Zero-base Budgeting), применявшейся в период 1977–1981 годов. В основе концепции планирования бюджета от нуля лежит принцип предоставления каждым ведомством нескольких программ достижения целей, и затраты не менее чем по 1-й из программ должны быть ниже существующего уровня ведомственных расходов. При использовании ZBB не учитывались плановые и фактические расходы предыдущих периодов, благодаря чему при подготовке бюджетных проектировок появлялась возможность выявления излишних затрат, переходящих из одного периода в другой. При реализации указанного принципа органы исполнительной власти обязаны были

¹¹⁴ Schick A. The road from ZBB // Public Administration Review. 1978. V. 38. № 2. Pp. 177–180; Pyhrr P.A. Opt. cit.

формировать дерево целей и оценивать объем ресурсов, необходимый для их достижения. Иными словами, модель ZBV позволяла проследивать связь и выявлять корреляцию между расходом бюджетных средств и фактическими результатами реализации той или иной программы. Помимо этого, каждое ведомство обязано было создать так называемые «центры принятия решений» (decision units¹¹⁵), что позволяло совмещать организационную структуру ведомства с применением программного подхода для достижения целей государственной политики. Сформированные альтернативы программ подвергались ранжированию и выделению наиболее приоритетных из них.

Однако подход также не был лишен недостатков, основными из которых являются ограничения, накладываемые на реализацию долгосрочных целей сравнительно коротким бюджетным циклом; сложности, возникающие при оценке проектов; а также значительные временные и ресурсные затраты, необходимые для проведения качественной оценки. Кроме того, следует указать и на исключительную трудоемкость применения метода ZBV, а также его крайне низкое влияние непосредственно на утверждаемый проект бюджета в связи с постоянными конфликтами интересов, возникающими на стадии рассмотрения проекта бюджета, что во многом послужило причиной отказа в 1981 г. от его применения. В дальнейшем вплоть до начала 1990-х годов применение программного подхода в США было практически приостановлено.

Следует отметить, что упомянутые новации 1960–1980-х гг. имели в целом положительный эффект, хотя и не являлись прорывом как в программном бюджетировании, так и в части оценки государственных программ. Использование данных подходов не было должным образом профинансировано и подготовлено. Кроме того, сторонники традиционалистских взглядов полагали, что подготовка программного бюджета не может быть рационализирована в принципе, так как является прежде всего политическим действием. В связи с этим необходимость детального анализа проектов программных бюджетов воспринималась руководителями органов исполнительной власти лишь в качестве

¹¹⁵ *Sarant P.C. Opt. cit.*

дополнительной нагрузки, а не как возможность улучшить качество государственного управления и благосостояние конечных благополучателей. При этом перечисленные нововведения касались лишь органов исполнительной власти, в то время как законодательные органы продолжали осуществлять принятие бюджетных решений на основании устоявшихся процедур, практически полностью игнорируя положительные новации. Таким образом, автор считает возможным утверждать, что, несмотря на ряд удачных методологических подходов, результаты оценки программно-целевых инструментов по большей части не учитывались при подготовке и принятии управленческих решений в Соединенных Штатах в период 1948–1981 годов, и уровень развития оценки как института управления государственными программами оставался сравнительно низким.

При этом сами по себе смены методологических подходов довольно характерны. В рамках «первой волны» (РВ и РРБС) цель оценивания состояла в повышении социальной эффективности реализуемых программ, что привело к апробации и последующему развитию соответствующего инструментария: концепции прямых и конечных результатов, косвенных воздействий, развитию системного анализа и предварительного оценивания в целом. «Вторая волна» (МВО, ZBB) в контексте которой ключевая задача состояла в оптимизации бюджетных расходов, послужила толчком к активному применению количественных методов оценки и мониторинга, а целью планирования в деятельности органов исполнительной власти в основном выступало сокращение издержек.

Современный этап развития концепции БОР в США в рамках «третьей волны» возможно отсчитывать после начала применения с 1993 года методологии GPRA – Government Performance Results Act («закон «Об оценке результатов деятельности государственных учреждений»¹¹⁶). GPRA расширил ответственность органов исполнительной власти за реализацию государственных программ,

¹¹⁶ *Афанасьев М.П.* Бюджет и бюджетная система. С. 238.

параллельно наделив их широкими возможностями по перераспределению ресурсов в рамках выделенной бюджетной сметы. В общих чертах GPRA продолжает действовать в США по настоящее время.

В первоначальной редакции система GPRA включала ряд документов в разрезе каждого государственного органа¹¹⁷, в числе которых следует отметить стратегический план деятельности на период 5 лет, корректируемый каждые 3 года; план работ на текущий год, связывающий стратегические цели с текущей деятельностью (Annual Performance Plan); и отчет об исполнении указанного плана (Annual Program Performance Report). Основная задача Annual Program Performance Report состоит в сопоставлении плановых и фактических значений показателей социальной и экономической эффективности. В случае их недостижения отчет должен включать в себя соответствующие обоснования, а также план-график мероприятий, направленных на преодоление несоответствий.

Говоря о преимуществах GPRA, следует подчеркнуть, что указанная система, представляя собой пятый этап эволюции программного подхода в США, является первой парадигмой, предусматривающей проведение консультаций между органами исполнительной и законодательной власти по стратегическим планам развития. Кроме того, GPRA обязывает органы исполнительной власти планировать деятельность и осуществлять ее оценку в рамках программных направлений деятельности, перечисленных в бюджетных заявках, что упрощает проведение согласительных процедур с Конгрессом. Наконец, GPRA представляет собой существенный шаг вперед в части программной оценки, так как в отличие от предыдущей практики, когда основной акцент делался на количественных оценках, данная концепция предписывает разработку отдельной системы взаимоувязанных качественных и количественных показателей деятельности органов исполнительной власти.

Агрегирование лучших практик в области программной оценки в рамках GPRA позволило создать отдельную рейтинговую систему оценки Program

¹¹⁷ Чебуханова Л.В. Международный опыт оптимизации бюджетных расходов // История, философия, экономика и право. 2014. № 4. С. 1–10.

Assessment Rating Tool (PART). Данная система была разработана Административно-бюджетным управлением Администрации президента США в 2001 г. и полностью внедрена в 2004 году. Несмотря на реализацию принципов GPRA, основными проблемами при разработке и осуществлении государственных программ в США оставались такие факторы, как отсутствие явной связи между стратегическими целями программ и целями, определяемыми на год; нацеленность на измерение того, что поддавалось изменению – взамен того, что в действительности должно было быть измерено; а также использование оценки в большинстве случаев лишь для предоставления отчетной информации, а не для принятия управленческих решений. Вследствие этого результаты оценки продолжали учитываться по остаточному принципу, а их влияние на бюджетный процесс оставалось сравнительно низким, что негативно сказывалось на зрелости американского института оценки.

Основная задача внедрения системы PART состояла в более эффективном распределении средств федерального бюджета посредством рейтинговой оценки программных инструментов. Система была ориентирована прежде всего на оценку уже реализуемых программных портфелей, представляя собой образец методологии итогового оценивания. PART состоит из ряда тематических вопросов, разделенных на 4 группы (цель и проработанность программы; стратегическое планирование; управление реализацией программы; результаты программы)¹¹⁸. Число вопросов варьируется в зависимости от конкретной сферы, но в среднем приравнивается к 30, по каждому из которых оцениваемой программы начисляется определенный балл. Интерпретация результатов оценки проводится по схеме, отраженной в Таблице 5.

¹¹⁸ OMB's PART Questions // Strategisys [Official Site]. URL: http://strategisys.com/part_questions (accessed: 23.12.2016).

Таблица 5 – Ранжирование программ по системе PART¹¹⁹

Рейтинг программы	Количество баллов
Эффективная (Effective)	85 – 100
Умеренно эффективная (Moderately Effective)	70 – 84
Соответствующая требованиям (Adequate)	50 – 69
Неэффективная (Ineffective)	0 – 49

Оценку «Неэффективная» обычно получают программы, имеющие только прямые результаты при отсутствии каких-либо конечных социально значимых эффектов. В свою очередь, программы, по которым показатели результативности не отвечают установленным требованиям либо не разработаны, или по которым соответствующая информация не была собрана, получают рейтинг «Результаты не представлены».

Оценивание в рамках PART проводилось Административно-бюджетным управлением при президенте США совместно с представителями оцениваемого органа исполнительной власти. При этом в случае несогласия с полученной оценкой представители оцениваемого органа могли подать апелляцию в специализированную комиссию Президентского совета по управлению с целью пересмотра соответствующих результатов. Необходимо отдельно отметить, что получение программой оценки «неэффективная» не вело к автоматическому прекращению ее финансирования, равно как получение высокого рейтинга не предполагало немедленного увеличения финансирования программы.

Наконец, в январе 2011 года в США вступил в силу закон «О модернизации оценки результатов деятельности государственных учреждений»¹²⁰ (GPRAMA Modernization Act of 2010 или GPRAMA)¹²¹, по факту отменивший применение системы PART. В качестве основных преимуществ GPRAMA по сравнению с PART ряд аналитиков называет менее формальную и более гибкую систему оценки «приоритетных целей» органов исполнительной власти посредством

¹¹⁹ Источник: OMB's PART Questions // Strategysis [Official Site].

¹²⁰ Чебуханова Л.В. Указ. соч. С. 4.

¹²¹ Dodaro G.L. Managing for results: GPRAMA Modernization Act implementation provides important opportunities to address government challenges. Washington, DC: DIANE Publishing, 2011. 22 p.

смещения акцента на оценку непосредственно программы, упрощение требований к отчетности об исполнении программ и усиление взаимодействия с Конгрессом и иными стейкхолдерами¹²².

В соответствии с GPRAMA в первоначальный закон 1993 года были внесены около 150 различных корректировок¹²³. В частности, долгосрочные цели стали формироваться на четырехлетний период; нормативно закрепились назначение должностного лица, ответственного за достижение конкретной цели; произошла оптимизация и дополнение методики оценки рисков; Annual Performance Plan стал разрабатываться не только на текущий год, но и на плановый период, а доклады начали представляться ежеквартально, а не ежегодно; кроме того, было проведено дополнительное обучение руководителей программ. Помимо этого, органы исполнительной власти стали обязаны сформировать ряд ключевых целей, достижение которых является основным показателем эффективности их деятельности.

Говоря об институциональной архитектуре, следует отметить, что США характеризуются наличием относительно сильных и независимых ветвей власти. В связи с этим оценка государственных программ проводится не только со стороны исполнительной власти уже упоминавшимся Административно-бюджетным управлением Администрации Президента США (Office of Management and Budgeting, далее по тексту – OMB), но и со стороны законодательной власти. Так, Конгрессу США подчинено Главное контрольное управление США (Government Accountability Office, далее – GAO), выступающее своего рода аналогом Счетной палаты РФ, которое обладает относительно широкими полномочиями: помимо финансового аудита, GAO осуществляет и стратегическую оценку государственных программ. Учрежденное еще в 1921 г., GAO вплоть до начала реализации концепции GPRA было фактически исключено из процесса комплексной оценки госпрограмм, а его функции в программной

¹²² Кузенков А.Л. Организация стратегического мониторинга и аудита в системе государственных программ и проектов / докл. А.Л. Кузенков. Аналитический центр при правительстве РФ. М., 2011. С. 42.

¹²³ Kamensky J.M. *Op. cit.*; Чебуханова Л.В. Указ соч. С. 4.

оценке в основном сводились к анализу бюджетных заявок. В настоящее же время роль GAO в оценивании программно-целевых инструментов значительна, при этом OMB и GAO проводят оценку программ независимо и потенциально даже могут конкурировать друг с другом¹²⁴.

Кроме того, значительную роль в оценке программ в США играет гражданское общество, исследовательские центры и университеты, которые параллельно с государственными акторами проводят оценивание проектов в различных отраслях¹²⁵, чему в том числе способствует размещение большей части сведений в свободном доступе в сети Интернет. При осуществлении своих функций OMB и GAO часто сотрудничают с организациями негосударственного сектора, однако позиция научного (экспертного) сообщества и институтов гражданского общества учитывается в основном на этапе предварительного оценивания и мониторинга.

Функции по мониторингу и оценке государственных программ в рамках исполнительной власти также разделены. В частности, непосредственно оценка проводится OMB, которое также подготавливает предложения по оптимизации применяемых программно-целевых инструментов¹²⁶. В текущих условиях OMB является одним из самых крупных ведомств федерального уровня, а его руководитель приравнен по статусу к члену кабинета министров США. Кроме того, если ранее ряд органов исполнительной власти применял собственные системы оценки программ, то с начала 2000-х годов, момента начала активной деятельности OMB и применения методологии PART, использование внутриведомственной методологии оценки было прекращено. Мониторинг программ в текущих условиях проводится органами исполнительной власти, у которых есть как специализированные структурные подразделения, так и

¹²⁴ Кузенков А.Л. Указ. соч. С. 49.

¹²⁵ См.: American Evaluation Association [Official site]. URL: <https://www.eval.org> (accessed: 11.05.2018); United States Road Assessment Program [Official site]. URL: <http://www.usrap.org> (accessed: 19.05.2018); Ben-Shalom Y., Moffitt R.A., Scholz J.K. An assessment of the effectiveness of anti-poverty programs in the United States. Cambridge: National Bureau of Economic Research, 2011. № w17042. 65 p.

¹²⁶ Mark K., Pfeiffer J.R. Opt. cit. P.10.

отдельные должностные лица (например, Директор по повышению результативности). Таким образом, в настоящее время в США сосуществуют два относительно сильных центра, проводящих оценку государственных программ (OMB и GAO), в то время как мониторинг проводится непосредственно органами исполнительной власти, ответственными за реализацию соответствующих программно-целевых инструментов.

Проводя анализ уровня развития оценки в США с использованием Методики сравнения уровня развития оценки в различных институциональных системах, представленной в параграфе 1.3, можно прийти к следующим выводам.

I. Параметр «Единые понятия, стандарты и требования к оценке». При рассмотрении опыта США необходимо указать на относительно высокий уровень стандартизации и унификации инструментов программно-целевого управления. С учетом того, что общее число программ, реализуемых в Соединенных Штатах, превышает 2700 единиц, у каждой из которых предусмотрены собственные показатели результативности¹²⁷, именно наличие унифицированных подходов к оценке и мониторингу становится фактором, позволяющим проводить оценку и корректировку столь разнонаправленных инструментов. Применение PART позволило сформировать базовую аксиоматику и унифицировать понятия результативности и эффективности для каждой из государственных программ, отказ от внутриведомственной методологии положительно сказался на формировании единых подходов к оценке в рамках GPRAMA. Кроме того, привлечение к оцениванию негосударственных стейкхолдеров становится возможным в том числе и вследствие размещения отчетной информации в сети Интернет.

Вместе с тем по результатам оценки в рамках PART более 19,6 % государственных программ оказались не обеспечены показателями, однозначно характеризующими социально-экономический эффект от их реализации. Одновременно наличие большого числа госпрограмм ведет к существованию

¹²⁷ Афанасьев М.П., Шаш Н.Н. Инструментарий оценки эффективности государственных программ // Вопросы государственного и муниципального управления. 2013. № 3. С. 55.

противоречащих друг другу элементов: например, программы по поддержке табачной отрасли и программы по сокращению потребления табака, что свидетельствует о некоторой дезинтеграции программных инструментов и системы стратегического планирования. Таким образом, отметить стандартизированный набор показателей или программных целей возможным не представляется.

В результате по параметру St американская практика оценки программно-целевых инструментов может быть оценена в 4,0 балла (наличие критериев 1, 2, 3 и 5) из 5 возможных.

II. Параметр «Плюрализм в оценивании». Как упоминалось ранее, оценка программно-целевых инструментов в США проводится 2-мя крупными центрами оценивания (OMB и GAO). В дополнение к этому привлекаемые в том числе и указанными организациями негосударственные акторы также осуществляют оценку в ряде областей реализации государственной политики (например, программ по поддержке инвалидов, борьбе с бедностью, программ дорожного строительства, образовательных программ и др.).¹²⁸

В то же самое время автору не удалось найти факты, прямо свидетельствующие об учете позиции тех или иных экспертных, научных или иных организаций при формировании и принятии соответствующих государственных решений. Одновременно согласно последней редакции Международного атласа оценивания¹²⁹ по в целом сходному с настоящим параметром критерию плюрализма Соединенным Штатам присвоены 1,6 балла из 2,0 возможных.

В связи с этим автор считает возможным оценить параметр «Плюрализм в оценивании» в США на уровне выше среднего – в 4,0 балла.

III. Параметр «Направления использования результатов оценки (в течение последних 3-х лет)». По результатам проведенного анализа возможно утверждать, что использование результатов оценки в Соединенных Штатах

¹²⁸ American Evaluation Association [Official site]; United States Road Assessment Program [Official site].

¹²⁹ Jacob S., Speer S., Furubo J.E. Opt. cit.

характеризуется 5-ю из 7-и критериев, представленных в методике. Данное обстоятельство является одним из следствий относительно широких полномочий как органов исполнительной власти, реализующих госпрограммы (что прямо предусматривается концепцией GPRAMA), так и непосредственно компетенцией ОМВ¹³⁰. Тем не менее, имеющиеся данные¹³¹ не позволяют выявить практику использования результатов оценки для формирования новых направлений расходов или проработки концепций административных реформ.

В то же самое время учет результатов оценки в рамках бюджетного процесса в США частично носит спорадический характер¹³², так как ряд государственных программ, получающих оценку «неэффективная», продолжают реализовываться, что может быть объяснено в том числе превалированием политического фактора над управленческой целесообразностью. Кроме того, особенности американской политической системы открывают широкий простор для деятельности лоббистских структур в рамках проведения оценивания.

Тем не менее, наличие прецедентов сокращения и увеличения бюджетных расходов, распределения и перераспределения бюджетных ассигнований как между органами исполнительной власти, так и программами положительно характеризует зрелость института оценки.

В результате в соответствии с методикой по указанному параметру США может быть присвоено 3,57 балла.

IV. Параметр «Меры, применяемые в случае неудовлетворительной реализации государственной программы (в течение последних 3-х лет)». В части данных мер в американской практике возможно выделить лишь 3 позиции: это обнародование информации о неэффективных госпрограммах, повышение квалификации персонала, реализующего неэффективные государственные программы (что предусматривается концепцией GPRAMA), и прекращение реализации некоторых неэффективных государственных программ. При этом

¹³⁰ Mark K., Pfeiffer J.R. Opt. cit. P.10

¹³¹ Performance Budgeting Database / The Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD) [Official site]. URL: https://qdd.oecd.org/data/GOV_PERBUD (accessed: 08.06.2018).

¹³² Ibid.

информация о каких-либо кадровых решениях либо наложении санкций на руководителей неэффективных государственных программ в свободном доступе отсутствует.

В результате по указанному параметру США может быть присвоено лишь 1,67 балла.

V. Параметр «Индекс дистанции власти». Согласно данными Института Хофстеде¹³³, актуальное на момент написания настоящей диссертации значение параметра индекса дистанции власти в Соединенных Штатах составляет всего 40 ед., что является весьма низким показателем. С учетом культурных особенностей справедливо утверждать, что властная иерархия в американских организациях поддерживается в большей степени для удобства и снижения транзакционных издержек, нежели несет в себе какие-либо статусно-символические свойства.

В результате по параметру PDI, представляющему обратную величину индекса дистанции власти, США может быть присвоено 3,0 балла.

Визуализация данных для США, параметры которых приведены в Таблице 6, представлена на Рисунке 3.

Таблица 6 – Результаты анализа развития института оценки в США¹³⁴

№ п/п	Параметр	Сокращенное наименование	Значение
1.	Единые понятия, стандарты и требования к оценке	St	4,00
2.	Плюрализм в оценивании	Pl	4,00
3.	Направления использования результатов оценки (в течение последних 3-х лет)	Rslt	3,57
4.	Меры, применяемые в случае неудовлетворительной реализации государственной программы (в течение последних 3-х лет)	Msr	1,67
5.	Индекс дистанции власти	PDI	3,00
	<i>Справочно:</i>	Среднеквадр. откл.	0,97

¹³³ The Hofstede Insights [Official Site].

¹³⁴ Источник: составлено автором.

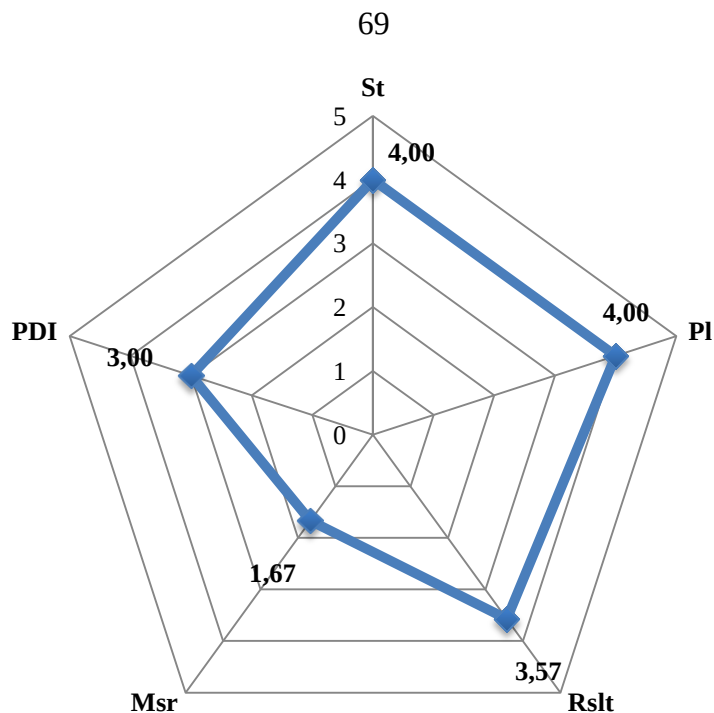


Рис. 3 – Развитие института оценки в США¹³⁵

Как следует из Рисунка 3, практика оценки государственных программ в США в целом характеризуется относительно высоким уровнем унификации и стандартизации, а также плюрализма в рамках проведения оценивания, что может быть обусловлено в том числе относительно небольшим уровнем дистанции власти. Учет как особенностей взаимодействия органов исполнительной и законодательной власти в условиях американской политической системы, так и реальной практики осуществления оценки в рамках бюджетного процесса (что не было характерно для РВ, РРБС, МВО и ЗВВ), а также привлечение экспертных и общественных организаций позволил сохранить не только форму оценки, чем характеризовались ранние этапы, но и ее содержание при подготовке и принятии государственных решений. Среднеквадратическое отклонение находится в пределах нормы.

Тем не менее, справедливо утверждать, что отчетная информация в США используется в большей степени в аналитических целях, о чем свидетельствуют сразу 2 обстоятельства. Во-первых, значение параметра использования отчетной информации (Rslt=3,57) более чем в 2 раза превосходит значение параметра мер,

¹³⁵ Источник: составлено автором.

принимаемых в случае неудовлетворительной реализации госпрограмм ($Msr=1,67$). Во-вторых, параметры St и Pl , отражающие соответственно степень формальной и неформальной институционализации оценки, превосходят параметр Msr в 2,4 раза, что выступает косвенным свидетельством наличия групп интересов.

Указанные обстоятельства могут быть объяснены особенностями политической системы и относительно большим влиянием клиентов, а также лоббистских структур, стремящихся к сохранению неэффективных равновесий. Одновременно в рамках американской модели трудности наблюдаются при межведомственной координации в рамках оценки госпрограмм: интересы органов исполнительной власти, ответственных за реализацию программно-целевых инструментов, обычно противоположны интересам OMB и GAO, проводящих их оценку.

Вместе с тем, несмотря на указанные негативные черты, проведенный анализ, по мнению автора, характеризует институциональную зрелость оценки в США с положительной стороны, так как свидетельствует о хотя бы частичной инкорпорации результатов оценки программно-целевых инструментов в бюджетный процесс.

2.2. Французская практика

Централизованное планирование во Франции стало применяться с 1946 года, после учреждения Генерального комиссариата по планированию, который просуществовал вплоть до 2006 года и впоследствии был преобразован в Центр стратегического анализа. Основы институциональной инфраструктуры в части программного бюджетирования во Франции были заложены в 1958 году после принятия действующей конституции, наделяющей исполнительную власть широкими полномочиями в отношении бюджетного процесса. Расходы бюджета во Французской Республике представлены в составе ряда направлений государственной политики, закрепленных в конституции: например, развитие здравоохранения, культуры, обеспечение безопасности и т.д. Парламент уполномочен менять состав государственных расходов, но лишен права увеличивать их совокупный объем либо уменьшать доходы государственного бюджета.

Основным нормативным правовым актом, регламентирующим бюджетный процесс во Франции, является принятый 1 августа 2001 года закон LOLF¹³⁶, или «Органический закон о финансовом законодательстве»¹³⁷, однако первый бюджет, подготовленный в соответствии с новыми правилами, был принят и исполнен только спустя 5 лет, в 2006 году. Характерная черта LOLF – четкая иерархическая структура программного бюджета¹³⁸. Верхнеуровневым элементом бюджетной системы выступают так называемые «миссии правительства», которые играют в большей степени политическую роль, используются при аналитической группировке расходов в разрезе программ и не являются программно-целевыми инструментами в привычном понимании. Разбивка бюджета на миссии дает возможность заинтересованным сторонам оценивать объем средств, выделяемый государством на реализацию ключевых функций: бюджетные расходы утверждаются парламентом страны именно в разрезе миссий, разработка которых

¹³⁶ фр. «Loi organique relative aux lois de finances».

¹³⁷ Corbett A. Opt. cit.

¹³⁸ Лавров А.М., Беленчук А.А., Бусарова А.В. Переход к программному бюджету: опыт Франции и российская практика // Финансы. 2012. № 7. С. 18.

представляет собой исключительную компетенцию исполнительной власти. Предельные объемы расходования бюджетных средств по миссиям устанавливаются на период 3-х лет. Актуальная на момент написания настоящей диссертации редакция французского бюджета содержит 31 миссию¹³⁹.

Подобная группировка основных направлений расходов по миссиям позволила уйти от узкой ведомственной структуры расходов, давая возможность сосредоточиться на долгосрочных стратегических целях, но одновременно заострила проблему взаимодействия органов исполнительной и законодательной власти, параллельно предъявляя относительно высокие требования к оценке эффективности расходования бюджетных средств.

Следующим базовым элементом бюджетной системы Франции выступает программа. Программа представляет собой совокупность ресурсов, направленных на реализацию одного или нескольких направлений государственной политики, находящихся в рамках компетенции одного органа исполнительной власти. При этом в соответствии с основными направлениями деятельности органа исполнительной власти по ряду ведомств могут быть сформированы несколько программ: так, в компетенции МИД Франции реализуются 3 программы. Одной из особенностей программ является отражение не только объема бюджетных средств, но и иных элементов – например, количества государственных служащих, необходимых для осуществления определенных проектов. Прогресс в достижении целей программ оценивается посредством сопоставления плановых и фактических значений показателей. Актуальная на момент написания настоящей диссертации редакция французского бюджета содержит 137 программ¹⁴⁰.

Третий уровень бюджетной системы воплощен в направлениях расходования бюджетных средств, которые представляют собой взаимосвязанные группы расходов программы. Специфика бюджетного процесса во Франции подразумевает выделение средств ответственному органу исполнительной власти

¹³⁹ Missions, programmes, actions: trois niveaux structurent le budget général // Forum de la performance [Site Officiel]. 2013. URL: <https://www.performance-publique.budget.gouv.fr/budget-comptes-etat/volet-performance-budget-etat/essentiel/grands-principes/missions-programmes-actions-trois-niveaux-structurent-budget-general> (accessed: 15.05.2017).

¹⁴⁰ Ibid.

в рамках программы общей суммой, после чего органом проводится распределение денежных средств как по конкретным направлениям расходов, так и по экономической классификации (оплата труда, инвестиции, текущие расходы и т.д.). Содержательно направления расходов разделены на 2 элемента: операционные бюджеты программы и операционные единицы. Операционный бюджет является представлением финансирования программы в разрезе тех территорий, на которых она реализуется, а операционная единица – конкретным получателем бюджетных средств (образовательное учреждение, музей и т.д.).

Подобная структура позволяет определить 3 уровня ответственности:

- министр, отчитывающийся перед правительством за реализацию миссий (1);
- руководители программ, отчитывающиеся перед министром (обычно занимают должность руководителей структурных подразделений министерств) (2);
- лица, ответственные за реализацию операционных бюджетов и операционных единиц, отчитывающиеся перед руководителями программ (3).

Небезынтересно отметить, что расходы по основным направлениям финансирования программ взаимозаменяемы. Нормативно установлены ограничения лишь на величину фонда оплаты труда государственных служащих, а также на их численность, что, с одной стороны, наделяет органы исполнительной власти необходимой гибкостью и свободой для принятия оперативных управленческих решений, а, с другой, помогает избежать диспропорций при бюджетных проектировках, предотвращая оппортунизм в среде государственных служащих.

В то же самое время бюджет Франции не является полностью программным: так, например, финансирование деятельности Администрации Президента Французской Республики и ряда судов не относится к программной части бюджета, в связи с чем соответствующие показатели результативности отсутствуют, и оценка эффективности деятельности данных государственных органов не осуществляется.

При формировании показателей программ учитывается нормативно закреплённая необходимость представления их с трех различных позиций: гражданин, потребитель и налогоплательщик¹⁴¹ (см. Таблицу 7).

Таблица 7 – Методология разработки показателей программ во Франции¹⁴²

Позиция	Цель		Пример показателя
	Категория	Пример	
Гражданин	Социально-экономический результат	Увеличение доли трудоустроенных молодых дипломированных специалистов	Доля молодых специалистов, принятых на работу в течение 6 месяцев после получения диплома
		Сокращение времени обследования населения в целях выявления лиц с определенным заболеванием	Среднее время, требующееся для определения болезни
Потребитель	Качество услуг	Снижение сроков реагирования полиции	Среднее время прибытия полиции после получения сигнала тревоги
		Снижение сроков принятия судебных решений	Средний срок принятия судебного решения; Средняя длительность процесса судопроизводства
Налогоплательщик	Экономическая эффективность	Сокращение стоимости налогового администрирования	Затраты на одного налогоплательщика

Сложившаяся практика свидетельствует о том, что при итоговом распределении показателей программ чуть менее 50 % из них относятся к социально-экономическому результату, менее трети (33,3 %) – к показателям экономической эффективности, а оставшаяся часть (менее 20 %) характеризует качество предоставления государственных услуг¹⁴³.

Методология разработки программ также устанавливает ряд обязательных требований. Особо следует отметить условие, ограничивающее число целей программы 5-ю единицами, а максимальное число показателей – 10-ю единицами,

¹⁴¹ Шаш Н.Н., Бородин А.И., Татуев А.А. Указ. соч. С. 147.

¹⁴² Источник: составлено автором на основе Шаш Н.Н., Бородин А.И., Татуев А.А. Указ. соч. С. 147.

¹⁴³ Беленчук А.А. Указ соч. С. 14.

что заставляет более детально подходить к определению как прямых, так и конечных результатов. Наиболее часто встречающаяся пропорция составляет 2 цели программы при 2-х показателях эффективности на каждую. Данное обстоятельство косвенно свидетельствует об относительно проработанных механизмах предварительного анализа госпрограмм, который по большей части проводится органами исполнительной власти, ответственными за реализацию соответствующих программно-целевых инструментов.

Значения показателей устанавливаются на текущей год и плановый двухлетний период и дополнительно снабжаются целевым значением на период через 5 лет. Динамика плановых значений закрепляется непосредственно в законе о бюджете¹⁴⁴, что положительно сказывается на адекватности, точности, объективности и однозначности последних, так как внесение изменений в закон (в отличии, например, от корректировок подзаконных актов) сопряжено со значительными трудностями. С момента полноценной имплементации LOLF в 2006 г. бóльшая часть (около 85 %) показателей государственных программ не претерпела изменений, что дает возможность проводить сравнительный анализ, имея динамику значений за относительно большое число лет. На каждом из уровней реализации госпрограммы ведутся контрольные таблицы по достижению значений показателей, что позволяет проводить сравнительный анализ – например, стоимости обеспечения деятельности одного полицейского за различные периоды. При этом следует особо отметить, что разработка показателей представляет собой один из наиболее трудоемких этапов бюджетного планирования, так как трудности возникают в части адекватности их выбора, особенно с учетом нормативно установленных требований по ограничению предельного числа показателей.

Одновременно так как ответственным исполнителем программы выступает только один орган исполнительной власти, персональная ответственность рядовых государственных служащих выражена в большей степени по сравнению с иными государствами, применяющими программный бюджет: в частности,

¹⁴⁴ Афанасьев М.П., Шаш Н.Н. Указ. соч. С. 55.

недостижение плановых значений показателей может служить основанием для сокращения срока трудового контракта с ответственным за данное направление сотрудником¹⁴⁵. В связи с этим характерными чертами французского опыта БОР выступают как высокая степень автономии руководителей программ, так и их более высокая ответственность за достижение результатов. Одновременно французские органы исполнительной власти включены в бюджетный процесс в течение всего бюджетного цикла.

Затрагивая вопрос непосредственно оценки эффективности реализации программно-целевых инструментов, следует отметить, что ключевую роль играет ежегодный «Доклад о планируемых результатах использования бюджетных ассигнований»¹⁴⁶ (далее – РАР) и «Отчет о результатах использования бюджетных ассигнований»¹⁴⁷ (далее – РАР) в разрезе миссий, которые характеризуют соответственно этап предварительного и итогового оценивания. Вместе с тем процессуальная сторона оценивания предполагает плавный переход одного вида оценивания в другой: по результатам представления информации о достижении заявленных в прошлом году значений (РАР) ответственный исполнитель формирует значения показателей на следующий год и плановый период (РАР).

В рамках РАР, который ежегодно прилагается к проекту бюджета при рассмотрении его парламентом, ответственный исполнитель берет на себя обязательства по достижению результатов программы, выражающихся в конкретном значении ее показателей. Подготовка РАР начинается в рамках ежегодных Конференций по эффективности (*Conference de Performance*), проводящихся в феврале-марте, в которых принимают участие представители Бюджетного управления Министерства бюджета, государственных счетов, государственной службы и государственной реформы Французской Республики (далее – Министерство бюджета) и ответственных исполнителей программ. В соответствии с регламентом участники заслушивают доклады министра и

¹⁴⁵ Программный бюджет: Учебное пособие / Под ред. проф. М.П. Афанасьева. М.: Магистр; ИНФРА-М, 2012. 384 с.

¹⁴⁶ фр. «Le projet annuel de performances».

¹⁴⁷ фр. «Le rapport annuel de performances».

каждого из входящих в миссию ответственных исполнителей от министерств, которые отчитываются о достижении заявленных в рамках прошлого года RAP результатах, а также выдвигают предложения по формированию RAP на ближайший год и плановый период. Предварительно представители отраслевых министерств подготавливают упоминавшиеся таблицы, в которых отражается информация о динамике значений тех показателей, за достижение значений которых данные органы исполнительной власти несут ответственность. Вместе с тем персональная ответственность министров за недостижение соответствующих значений на настоящий момент не закреплена законодательно.

На следующем этапе проводится более практико-ориентированная встреча, цель которой состоит в обсуждении целесообразности корректировки значений показателей с учетом сохранения, увеличения или уменьшения объемов финансирования. Результаты анализа впоследствии агрегируются Министерством бюджета. Кроме того, в соответствии с принципами, закрепленными LOLF, парламент Франции уполномочен вызвать и заслушать доклад любого из министров, отвечающего за реализацию программы. В результате наличие законодательных требований об ограничении числа показателей государственных программ положительно сказывается на качестве и регламенте процедур предварительного оценивания, так как даже малейшие просчеты ответственных исполнителей на указанном этапе чреваты весьма серьезными последствиями.

В свою очередь, информация в рамках годового отчета RAP направляется во французский парламент ежегодно к планируемой дате чтений закона об исполнении бюджета. Основу RAP составляют сведения, полученные от организаций, несущих ответственность за операционные бюджеты. По факту получения данная информация анализируется на предмет отклонений фактических значений показателей от плановых, после чего выдвигаются предложения по улучшению сложившейся ситуации.

RAP включает в себя следующие разделы (элементы)¹⁴⁸: стратегический отчет, подписываемый ответственным исполнителем; презентация-напоминание

¹⁴⁸ Беленчук А.А. Указ соч. С. 17.

программы; ожидаемые и фактические значения показателей в разрезе каждой цели, а также их анализ; обоснование расходов в разрезе их экономической классификации; презентация фактических достигнутых результатов деятельности организаций, ответственных за операционные единицы и операционные бюджеты, с указанием их штатной численности; презентация совокупных затрат на реализацию программы и направлений расходов.

С точки зрения институциональной инфраструктуры непосредственно оценку эффективности реализации государственных программ проводит Межведомственная комиссия по аудиту программ¹⁴⁹ (CIAP), сотрудниками которой являются служащие Министерства бюджета. При этом в компетенцию CIAP не входит оценка политической целесообразности реализации программы, а также выявление связи между затратами и результатами, что относится к полномочиям Счетной палаты Французской Республики, межведомственной Конференции по эффективности и Национального собрания Франции.

Изначально CIAP проводила проверки всех программ, и задачи такого рода проверок в большей степени состояли в проведении аудита (сверке на предмет соответствия основных финансовых характеристик). В настоящее время ежегодный план проверок комиссии включает около 20 программ в составе 12-15 миссий с целью ответа на следующие вопросы:

- насколько содержание программы способствует решению ее задач и достижению целей;
- насколько надежна система, обеспечивающая результативность;
- насколько система, обеспечивающая результативность, распространена в территориальных органах, и каким образом она функционирует там.

Приведенная методика оценки является единой для всех проверяемых министерств. Непосредственно рабочая группа CIAP состоит из 3-4 аудиторов, руководство которыми осуществляет сотрудник проверяемого министерства. По итогам проверки CIAP оформляет официальное заключение, не являющееся публичным, которое содержит предложения по совершенствованию проверяемой

¹⁴⁹ фр. «Le Comité interministériel d'audit des programmes».

программы. Основные замечания обычно включают указание на излишнюю детализацию целей, наличие бюджетных ассигнований, не относящихся к деятельности министерства, а также отсутствие стратегического планирования.

В свою очередь, основная функция Счетной палаты Французской Республики состоит в содействии парламенту при осуществлении им контроля над ходом исполнения бюджета. В рамках указанной деятельности ежегодно формируются и представляются отчет о результатах исполнения бюджета за предыдущий период, ряд аналитических докладов, а также письменные ответы на запросы парламентских комиссий.

Проводя анализ уровня развития оценки во Франции с использованием Методики сравнения уровня развития оценки в различных институциональных системах, представленной в параграфе 1.3, можно прийти к следующим выводам.

I. Параметр «Единые понятия, стандарты и требования к оценке».

Унификация законодательства в сфере программно-целевого управления и бюджетного планирования, унитарный характер Французской Республики, а также закрепление динамики основных показателей в законе о республиканском бюджете положительно характеризуют зрелость формальных институтов оценки. В частности, французская практика удовлетворяет всем 5-ти критериям по данному параметру: базовые принципы и определения в области программной оценки, стандартизированная форма представления отчетной информации (RAP), унифицированный порядок размещения информации в сети Интернет, стандартизированный набор показателей и программных целей (отраженные соответственно в законе о бюджете и в «миссиях правительства»), а также единые методологические подходы к оценке эффективности реализации государственных программ.

В результате по параметру St французская практика оценки программно-целевых инструментов может быть оценена в 5,0 баллов.

II. Параметр «Плюрализм в оценивании». По аналогии с американской практикой, в рамках бюджетного процесса в оценке государственных программ принимают участие представители как исполнительной (Министерство бюджета,

СИАР), так и законодательной власти (Национальное собрание Французской Республики при содействии Счетной палаты Франции). Одновременно следует отметить относительно высокий уровень развития как предварительного, так и итогового оценивания. В то же самое время подавляющее большинство акторов, принимающих участие в оценке программно-целевых инструментов, являются государственными, и влияние независимых экспертных и научных организаций на формирование решений по результатам оценки невысоко: в частности, по оценкам специалистов, уровень взаимодействия между представителями академического сообщества и государственными служащими во Франции в настоящее время по-прежнему остается незначительным¹⁵⁰.

Согласно последней редакции Международного атласа оценивания¹⁵¹ по в целом сходному с настоящим параметром критерию плюрализма Франции присвоены лишь 1,2 балла из 2,0 возможных.

В связи с этим автор считает возможным оценить параметр «Плюрализм в оценивании» на среднем уровне – в 3,25 балла.

III. Параметр «Направления использования результатов оценки (в течение последних 3-х лет)». В связи с закрытым характером рекомендаций СИАР достоверно можно утверждать лишь то, что при формировании проекта бюджета информация, содержащаяся в РАР и РАР, используется для изменения объемов финансирования госпрограмм, формирования новых направлений расходов, а также установления стратегических приоритетов (значений показателей соответствующих программных элементов в рамках РАР и проекта закона о бюджете).

Вместе с тем данные, свидетельствующие о перераспределении средств между госпрограммами или органами исполнительной власти, а также об учете результатов оценки программно-целевых инструментов при планировании преобразований непосредственно в самой системе государственного управления,

¹⁵⁰ Evaluation of Cohesion Policy. Overview of practices. Warsaw: Ministry of Regional Development, 2012. URL: <https://www.ewaluacja.gov.pl/media/26692/ECP-OP.pdf> (accessed: 05.08.2018). P. 86.

¹⁵¹ Jacob S., Speer S., Furubo J.E. Opt. cit. P. 13.

в свободном доступе отсутствуют. Таким образом, по мнению автора, французская практика характеризуется 4 критериями из 7 возможных.

В результате согласно методике по указанному параметру Франции может быть присвоено 2,86 балла.

IV. Параметр «Меры, применяемые в случае неудовлетворительной реализации государственной программы (в течение последних 3-х лет)». По данным ОЭСР¹⁵², мерами, относительно часто принимаемыми во французской практике к неэффективным государственным программам, выступают обнародование информации о неэффективных государственных программах, их более интенсивный мониторинг в будущем, а также сокращение заработной платы для руководителей структурных подразделений, обеспечивающих их реализацию.

Вместе с тем интеграция результатов оценки в бюджетный процесс осуществлена не до конца, подтверждением чему выступают, например, отсутствие персональной ответственности министров за недостижение плановых значений показателей, непубличный характер заключений Межведомственной комиссии по аудиту программ и т.д. Кроме того, по аналогии с мировой практикой, интересы участников процесса оценки программно-целевых инструментов являются разнонаправленными, следствием чего становится естественное желание министерств формировать легко достижимые цели и показатели, что в некоторой степени дискредитирует содержание БОР, в большей степени сохраняя его форму, нежели реальное содержание.

В результате по указанному параметру Франции может быть присвоено лишь 1,67 балла.

V. Параметр «Индекс дистанции власти». Согласно данными Института Хофстеде¹⁵³, актуальное на момент написания настоящей диссертации значение параметра индекса дистанции власти во Франции составляет 68 ед., что является относительно высоким значением. Таким образом, справедливо утверждать, что

¹⁵² Performance Budgeting Database / The Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD) [Official site].

¹⁵³ The Hofstede Insights [Official Site].

во французском обществе восприятие неравенства и статусно-символических атрибутов власти вполне приемлемо, а концентрация власти в компаниях и правительстве находится на относительно высоком уровне, что отражается в том числе и географически: например, практически все французские автомагистрали ведут в Париж. Одновременно сравнительные исследования¹⁵⁴ свидетельствуют о том, что во французских компаниях обычно на 1-2 иерархических уровня больше, чем в сопоставимых компаниях в Германии или Великобритании.

В результате по указанному параметру Франции может быть присвоено 1,6 балла.

Визуализация данных для Франции, параметры которой приведены в Таблице 8, представлена на Рисунке 4.

Таблица 8 – Результаты анализа развития института оценки во Франции¹⁵⁵

№ п/п	Параметр	Сокращенное наименование	Значение
1.	Единые понятия, стандарты и требования к оценке	St	5,00
2.	Плюрализм в оценивании	Pl	3,25
3.	Направления использования результатов оценки (в течение последних 3-х лет)	Rslt	2,86
4.	Меры, применяемые в случае неудовлетворительной реализации государственной программы (в течение последних 3-х лет)	Msr	1,67
5.	Индекс дистанции власти	PDI	1,60
	<i>Справочно:</i>	Среднеквадр. откл.	1,39

¹⁵⁴ The Hofstede Insights [Official Site].

¹⁵⁵ Источник: составлено автором.

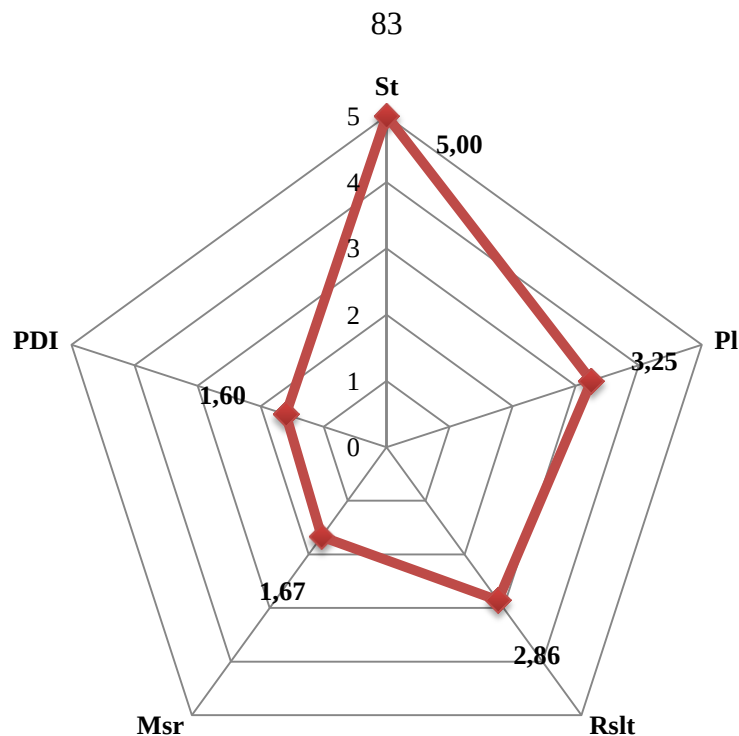


Рис. 4 – Развитие института оценки во Франции¹⁵⁶

Как следует из представленной диаграммы, несмотря на максимально возможную степень формальной институционализации (5 баллов по параметру St), мера интеграции результатов оценки в бюджетный процесс незначительна. Параметры Rslt и Msr находятся на сравнительно низком уровне, при этом степень использования результатов оценки (Rslt) более чем в 1,7 раза превосходит готовность применять меры к неэффективным госпрограммам (Msr), что косвенно свидетельствует о наличии групп интересов, заинтересованных в сохранении установившихся равновесий, не являющихся Парето-оптимальными.

Кроме того, значение среднеквадратического отклонения близко к критическому ($S=1,39$), что также обусловлено крайне высоким уровнем формальной институционализации и достаточно низкими оценками по параметрам Msr и PDI, и характеризует неравномерность развития института оценки во Франции. Таким образом, высокое значение параметра St в рассматриваемой институциональной системе в большей мере свидетельствует о воспроизводстве формальной стороны оценивания, в то время как реальные меры, направленные

¹⁵⁶ Источник: составлено автором.

на устранение сложившихся дисфункций (Msr), а также соответствующий общественный запрос на это (PDI) выражены в гораздо меньшей степени.

Также необходимо отметить и ряд чисто методологических трудностей французского опыта БОР: например, проблему перевода целей в измеримые показатели и их взаимную увязку. Например, прогресс в улучшении системы охраны здоровья в рамках программы «Профилактика и охрана здоровья» предлагается характеризовать показателями, отражающими долю сотрудников, прошедших обучение в году, предшествующем отчетному¹⁵⁷, а также измерять количеством стратегических документов и проведенных мероприятий в части охраны здоровья за период последних трех лет – и подобные примеры далеко не единичны.

Одновременно существенные трудности при формировании миссий и показателей возникают в тех случаях, когда на их достижение оказывает влияние деятельность нескольких ведомств, так как вклад конкретного органа исполнительной власти трудноотделим от вклада иных организаций. Например, разработка миссии МИД Франции отличается трудностями в определении компетенции министерства в области международного сотрудничества в различных сферах (транспорт, финансы, спорт и др.), так как в профильных министерствах существуют отдельные подразделения, ответственные за международные вопросы в соответствующей области. Данное обстоятельство размывает ответственность основных участников бюджетного процесса и частично дискредитирует содержание программно-целевого управления.

Таким образом, несмотря на ряд успешных решений (например, закрепление значений показателей программно-целевых инструментов в законе о бюджете и расширенные полномочия органов исполнительной власти и их подразделений, реализующих государственные программы), институт оценки во Франции не является в полной мере сформировавшимся, так как учет результатов оценки государственных программ при формировании и принятии управленческих решений частично носит формальный и закрытый характер.

¹⁵⁷ *Шаш Н.Н., Бородин А.И., Татиев А.А.* Указ. соч. С. 150.

2.3. Южнокорейская практика

Институциональная система Южной Кореи обладает ярко выраженной спецификой. В начале 60-х годов XX века южнокорейским лидером генералом Паком Чон Хи в целях мобилизации экономики было осуществлено создание крупнейших многопрофильных корпораций (чеболей¹⁵⁸), ориентированных на экспорт (в их числе Samsung, LG, Hyundai и др.). В обмен на неукоснительное следование указаниям правительства финансирование деятельности чеболей осуществлялось через государственные банки. С учетом особого положения и ограничения ресурсов в корейской экономике чеболи являлись оптимальным способом создания государственных монополий и концентрации производственных мощностей в одном секторе. По мере роста влияния чеболей происходило постепенное накопление существенных ошибок в их деятельности (так, в начале 1990-х годов долги некоторых корпораций превышали величину капитала в 5 раз¹⁵⁹), что послужило одной из причин девальвации вона и развитию азиатского экономического кризиса 1997–1998 годов.

В связи с этим одной из задач последующего реформирования системы государственного управления в рамках перехода на БОР являлось противодействие коррупции, увеличение доли частного сектора в экономике, а также повышение открытости органов исполнительной власти Южной Кореи.

Вскоре после упомянутого кризиса 1997–1998 гг. в Республике Корея в 1999 г. была предпринята первая попытка внедрения принципов программно-целевого бюджетирования в рамках соответствующего пилотного проекта. Согласно экспертным оценкам¹⁶⁰, реформа изначально имела низкие шансы на успешную реализацию вследствие как низкой заинтересованности ключевых стейкхолдеров, так и отсутствия уверенности в том, что имплементация

¹⁵⁸ Суслина С. Государственное регулирование экономики: опыт Республики Корея // Проблемы теории и практики управления. 2003. № 4. С. 33–38; Федоровский А.Н. Южнокорейские чеболь: становление, развитие, трансформация. М. : ИМЭМО РАН, 2007. 134 с.

¹⁵⁹ Смирнов А.В. Опыт Южной Кореи: уроки для России // Агентство Политических Новостей. 2008. URL: <http://www.apn.ru/publications/article19535.htm> (дата обращения: 19.12.2016).

¹⁶⁰ Park N., Choi J.Y. Opt. cit. P. 7.

принципов БОР приведет к положительным результатам, что выражалось в недостаточной политической проходимости данных преобразований.

В ходе указанной реформы Министерство планирования и бюджета Республики Корея выпустило соответствующие методические указания с целью реализации пилотных проектов в 16 из 47 (34,0 %) органах исполнительной власти. Ключевая задача указанных министерств и ведомств состояла в подготовке годового плана деятельности на 2000 год, включающего цели и соответствующие показатели эффективности. Вместе с тем основными трудностями на пути реализации реформы выступили следующие факторы:

- невысокий интерес высокопоставленных лиц, принимающих решения (ЛПР), обусловленный относительно небольшим масштабом реформы;
- отсутствие практики учета полученной информации при последующем планировании бюджетных расходов, выраженное в недостатке унифицированных стандартов оценивания равно как и очевидной связи между степенью достижения целей и доводимым в будущем объемом финансирования;
- «дублирование оценочных функций из-за параллельно проводимой администрацией премьер-министра оценкой политик на основе системы GPRA, а также деятельностью Совета по аудиту и инспекциям Республики Корея, который осуществлял в том числе и экспертно-аналитическую работу»¹⁶¹.

В рамках реформы Министерству планирования и бюджета РК не удалось решить задачу увеличения политической проходимости предлагаемой реформы и вынести ее на уровень правительства, в результате чего важнейшие задачи планирования и формирования отчетности оставались отнесенными к полномочиям рядовых сотрудников с незначительным вовлечением

¹⁶¹ Зайцев В.Е. Государственные программы Российской Федерации и Республики Корея: сравнительный анализ // Вестник Института экономики Российской академии наук. 2018. № 5. С. 191.

руководителей. Официально осуществление пилотного проекта было завершено в 2003 году¹⁶².

Таким образом, полноценный переход к программному бюджету в Южной Корее был осуществлен только в 2006 году¹⁶³. В декабре указанного года вступил в силу «Национальный закон об управлении государственными финансами», сформировавший как концептуальные ориентиры программного бюджета, так и порядок оценки используемых программно-целевых инструментов. Одновременно реформа сопровождалась широкой поддержкой представителей экспертного и научного сообщества.

В настоящее время бюджет Южной Кореи подразделяется на 6 структурных элементов¹⁶⁴: сектор, подсектор, стратегическая цель, программа, подпрограмма, мероприятие. Отличительная особенность корейского бюджета – реализация программ в масштабах одной организации, что позволяет провести некоторую аналогию с французским опытом.

Учитывая необходимость преодоления ошибок неудачного I этапа, разработчики реформ предложили, с одной стороны, наделить линейные министерства расширенными полномочиями и относительной автономией, и, с другой, «более высоким уровнем ответственности в рамках обновленных систем оценивания и мониторинга. В настоящее время система оценки госпрограмм в Южной Корее включает 3 элемента: мониторинг, анализ программ субъектами бюджетного планирования и углубленная оценка»¹⁶⁵.

В процессе мониторинга, именуемого системой управления целями эффективности (Performance Goal Management System¹⁶⁶) и проводимого Министерством стратегии и финансов Республики Корея (далее – МСиФ), в которое было преобразовано Министерство планирования и бюджета Республики Корея, органы исполнительной власти ежегодно представляют отчетные данные в

¹⁶² Park N., Choi J.Y. Op. cit. P. 8.

¹⁶³ Шап Н.Н. Указ. соч.

¹⁶⁴ Там же. С. 59.

¹⁶⁵ Зайцев В.Е. Государственные программы Российской Федерации и Республики Корея: сравнительный анализ. С. 193.

¹⁶⁶ Park N., Jang J.-J. Opt. cit.

части исполнения планов деятельности. В свою очередь, МСиФ направляет указанные сведения в Контрольно-ревизионное управление Республики Корея (National Audit Office), которое в конечном счете представляет данную информация в южнокорейский парламент. План деятельности, относительно реализации которого формируется отчетность, включает в себя «иерархическое представление бюджетных программ в разрезе отраслевого министерства и отражает миссию, стратегические цели, цели программы и подпрограмм»¹⁶⁷. По аналогии с мировой практикой успешность реализации программ характеризуется достижением плановых значений соответствующих показателей, при этом целевые показатели присваиваются программам и подпрограммам¹⁶⁸, ответственность за достижение значений которых несут соответственно департаменты министерств и отдельные проектные команды. МСиФ же в рамках установленной компетенции проводит экспертизу и согласовывает цели и показатели.

Система мониторинга в южнокорейской концепции БОР задумана в качестве своего рода отправной точки, помогающей оперативно определять недостатки существующих программных портфелей. При этом результаты могут интерпретироваться двояко: как с целью ответа на вопрос, обеспечивает ли дизайн конкретной программы достижение определенной цели государственной политики, так и, напротив, в целях понимания, достаточно ли обеспечение конкретной цели соответствующим программным портфолио. Несмотря на это, данных мониторинга может быть недостаточно для принятия значимых стратегических решений¹⁶⁹, в результате чего мониторинг осуществляется скорее в информационных целях и направлен в большей степени на идентификацию недостатков на ранних этапах, что в позволяет инициировать диалог органов исполнительной власти с представителями бизнес- и экспертного (научного) сообщества. Наконец, «после агрегирования соответствующей информации

¹⁶⁷ Зайцев В.Е. Государственные программы Российской Федерации и Республики Корея: сравнительный анализ. С. 193.

¹⁶⁸ Park N., Jang J.-J. Op. cit. P. 55.

¹⁶⁹ Park N., Choi J.Y. Op. cit. P. 3.

МСиФ направляет отчетные сведения в Совет по аудиту и инспекциям Республики Корея, который в дальнейшем представляет их в южнокорейский парламент»¹⁷⁰.

Самоанализ программно-целевых инструментов осуществляется в отношении подпрограмм непосредственно тем органом исполнительной власти, который ответственен за их осуществление. Процессуально самоанализ проводится посредством ответа на ряд типовых вопросов относительно структуры, хода реализации, достигнутых результатов, а также системы управления ходом реализации программы. Перечень контрольных вопросов, формируемый и ежегодно актуализируемый Бюджетным управлением МСиФ, разделяется на 3 группы: планирование (вес 0,3), управление (вес 0,2), результативность и отчетность (вес 0,5).

Данные, полученные по итогам самоанализа, рассматриваются МСиФ, что впоследствии дает возможность присваивать программам рейтинговые оценки, на основании которых осуществляется их приоритизация при планировании бюджетных расходов. Подобная организация процесса оценивания позволяет провести явные параллели с американской системой PART: по аналогии, в результате агрегирования данных самоанализа «программы ранжируются на «эффективные», «умеренно эффективные», «соответствующие требованиям» и «неэффективные»»¹⁷¹. Объемы финансирования неэффективных программ подлежат сокращению – по меньшей мере на 10 процентов. При этом «в отличие от мониторинга, данные, получаемые по результатам анализа, активно используются при принятии управленческих решений»¹⁷². Таким образом, основной целью самоанализа выступает возможность приоритизации программ в рамках выделения бюджетных ассигнований на основании их рейтинга.

В свою очередь, в качестве объекта углубленной оценки обычно выступает подпрограмма либо ряд общих для оцениваемых подпрограмм характеристик

¹⁷⁰ Зайцев В.Е. Государственные программы Российской Федерации и Республики Корея: сравнительный анализ. С. 193.

¹⁷¹ Там же. С. 193.

¹⁷² Там же. С. 193–194.

(факторов), подвергаемых детальному анализу и изучению, что занимает в среднем около 4-х месяцев. Основной целью углубленной оценки выступает ответ на вопрос, способствует ли действующий программный портфель достижению стратегических целей национального значения. Стоит отметить, что «внедрение процедуры углубленной оценки обуславливалось необходимостью институционализации системы оценивания в рамках БОР, проведения системных оценок, а также учета актуальных тенденций в сфере оценки программ. Углубленная оценка проводится МСиФ, однако подавляющее большинство членов экспертных групп приглашается со стороны – из научно-исследовательского и экспертного сообществ»¹⁷³, которые регулярно взаимодействуют с сотрудниками оцениваемого министерства и МСиФ на соответствующих площадках (в рамках панельных сессий). Одними из ключевых игроков со стороны академического сообщества выступают Корейский институт развития и Корейский институт общественных финансов. При этом деятельность по оценке эффективности иных программ проводится в рамках специальной программы, финансирование которой обеспечивает МСиФ¹⁷⁴.

В рамках углубленного оценивания анализу подвергаются не более 1/3 реализуемых программно-целевых инструментов, причиной чего выступают бюджетные ограничения, стремление снизить административную нагрузку, а также вероятность лишь незначительных изменений в исполнении программ на протяжении трехлетнего цикла¹⁷⁵. Дополнительно следует подчеркнуть и значительную трудоемкость данного вида анализа. Результаты «направляются в МСиФ, а затем в бюджетную комиссию парламента Южной Кореи, которая принимает решение об оптимизации программного портфеля (например, следует ли учитывать полученные данные при перераспределении ресурсов в рамках

¹⁷³ Зайцев В.Е. Государственные программы Российской Федерации и Республики Корея: сравнительный анализ. С. 194.

¹⁷⁴ Афанасьев М.П., Шаш Н.Н. Указ. соч. С. 57.

¹⁷⁵ Park N., Choi J.Y. Op. cit. P. 3.

очередного бюджетного цикла; целесообразно ли укрупнение и объединение существующих госпрограмм и т.д.)»¹⁷⁶.

Общие сведения об особенностях мониторинга и оценки программно-целевых инструментов в Республике Корея представлены ниже в Таблице 9.

Таблица 9 – Система мониторинга и оценки государственных программ в Южной Корее¹⁷⁷

Наименование	Субъект	Объект	Способ осуществления	Роль в бюджетном процессе
1. Мониторинг	МСиФ (I стадия); Контрольно-ревизионное управление Республики Корея (II стадия)	Планы деятельности органов исполнительной власти (в разрезе программ и подпрограмм)	Анализ отчетной информации о ходе реализации планов деятельности	Способ идентификации проблем системы БОР на ранних стадиях
2. Самоанализ программ субъектами бюджетного планирования	Субъекты бюджетного планирования – ответственные исполнители государственных программ (I стадия); МСиФ (II стадия)	Ход реализации госпрограмм, их структура, система управления, достигнутые результаты	Ответ на перечень типовых вопросов (чек-листы), подготавливаемых МСиФ	Способ приоритизации госпрограмм при планировании бюджетных ассигнований (тактический уровень)
3. Углубленная оценка	МСиФ, представители научного и экспертного сообщества	Подпрограммы госпрограмм различных направлений (секторов), совокупность общих для подпрограмм факторов	Сбор данных, проведение опросов, подготовка аналитических отчетов	Способ оптимизации программного портфеля (стратегический уровень)

Таким образом, представляется возможным выделить характерные черты оценки госпрограмм в Южной Корее. Прежде всего, это относительно четкое разделение функций органов исполнительной власти: в то время как аппарат премьер-министра и отраслевые министерства осуществляют выработку

¹⁷⁶ Зайцев В.Е. Государственные программы Российской Федерации и Республики Корея: сравнительный анализ. С. 194.

¹⁷⁷ Источник: составлено автором на основе Зайцев В.Е. Государственные программы Российской Федерации и Республики Корея: сравнительный анализ. С. 195.

государственной политики в соответствующих сферах, МСиФ, ответственное за бюджетную политику, наделено относительно узкими компетенциями, что способствует максимальному использованию полученных в рамках оценки и мониторинга сведений для планирования бюджетных расходов – в противном случае у МСиФ будут отсутствовать основания для принятия соответствующих решений (к примеру, о десятипроцентном сокращении объема финансирования неэффективных программ). Кроме того, бюджетное планирование осуществляется в основном исполнительной ветвью власти, и участие законодательных органов минимально.

Проводя анализ уровня развития оценки в Южной Корее с использованием Методики сравнения уровня развития оценки в различных институциональных системах, представленной в параграфе 1.3, можно прийти к следующим выводам.

I. Параметр «Единые понятия, стандарты и требования к оценке». Республика Корея характеризуется относительно высоким уровнем формальной институционализации оценки. В частности, в рамках II этапа перехода к БОР были выработаны базовые принципы и определения в области программной оценки, стандартизированная форма представления отчетной информации (разработанная и актуализируемая МСиФ каждый год), унифицированный набор показателей и программных целей (что прямо предусматривается в южнокорейской практике БОР), а также единые методологические подходы к оценке эффективности реализации госпрограмм, что обеспечиваемые ведущей ролью МСиФ. В то же самое время опыт Южной Кореи не характеризуется неким единым порядком размещения отчетных сведений в сети Интернет.

В результате по параметру St южнокорейская практика оценки программно-целевых инструментов может быть оценена в 4,0 балла.

II. Параметр «Плюрализм в оценивании». Оценка государственных программ в Южной Корее характеризуется большим разнообразием сторон, принимающих участие в оценивании. Следует отметить деятельность как исполнительной (МСиФ), так и законодательной власти (Совет по аудиту и инспекциям Республики Корея), равно как представителей научного и

экспертного сообщества (Корейский институт развития и Корейский институт общественных финансов), финансирование оценочной деятельности которых осуществляется в рамках отдельной программы.

Согласно последней редакции Международного атласа оценивания¹⁷⁸, по в целом сходному с настоящим параметром критерию плюрализма Южной Кореи присвоены 1,7 балла из 2,0 возможных, а по критерию предложения экспертов, специализирующихся на оценке в различных сферах / дисциплинах, на национальном рынке – максимальные 2 балла.

В связи с этим автор считает возможным оценить параметр «Плюрализм в оценивании» на высоком уровне – в 4,5 балла.

III. Параметр «Направления использования результатов оценки (в течение последних 3-х лет)». По оценкам специалистов¹⁷⁹, наиболее частыми направлениями использования отчетной информации в южнокорейской практике выступают: увеличение и сокращение бюджетных расходов, стратегическое планирование, а также распределение и перераспределение бюджетных расходов в рамках государственных программ.

В то же самое время перераспределение расходов в рамках ведомств в связи с особенностями корейской бюджетной системы практически не применяется, а отчетная информация не используется при формировании новых направлений расходов и разработке концепций реформирования системы государственного управления. Одновременно использование данных, получаемых в рамках мониторинга, не носит систематический характер, хотя полученные сведения и играют ключевую роль при планировании и проведении углубленной оценки. Цель мониторинга на текущем этапе состоит в большей степени в обеспечении доступности указанной информации широкой общественности, а также в увеличении прозрачности деятельности органов исполнительной власти, что, хотя и представляет собой немаловажный фактор, но не оказывает значительного воздействия на процесс выработки и принятия государственных решений.

¹⁷⁸ *Jacob S., Speer S., Furubo J.E.* Opt. cit. P. 13.

¹⁷⁹ *Park N., Jang J.-J.* Op. cit. P. 60.

В результате по указанному параметру Южной Кореи может быть присвоено 2,86 балла.

IV. Параметр «Меры, применяемые в случае неудовлетворительной реализации государственной программы (в течение последних 3-х лет)». По оценкам специалистов¹⁸⁰, мерами, наиболее часто применяемыми в случае неудовлетворительной реализации государственных программ, в южнокорейской практике являются обнародование информации о неэффективных госпрограммах, их более интенсивный мониторинг в будущем, заморозка ряда направлений расходов, прекращение реализации государственной программы, а также сокращение заработной платы (премий) руководителей.

Вместе с тем стоит отметить, что сложившийся порядок осуществления действия по разработке, реализации и оценке госпрограмм в наибольшей степени затрагивает государственных служащих среднего звена, и по мере его усложнения и рутинизации внимание высокопоставленных ЛПР к нему ослабевает.

В результате по указанному параметру Южной Кореи может быть присвоено 2,78 балла, что является высокой оценкой в абсолютном выражении и наивысшим результатом среди рассмотренных в настоящей главе стран.

V. Параметр «Индекс дистанции власти». Согласно данными Института Хофстеде¹⁸¹, актуальное на момент написания настоящей диссертации значение параметра индекса дистанции власти в Южной Кореи составляет 60 ед. Указанное значение свидетельствует о том, что южнокорейское общество является в определенной мере иерархичным, и организационная структура лишь отражает существующее неравенство. При этом централизация относительно популярна, подчиненные в большинстве случаев ожидают прямых указаний от начальства, а одним из типов идеального руководителя является доброжелательный автократ¹⁸².

В результате по указанному параметру Республике Корея может быть присвоено 2,0 балла.

¹⁸⁰ Park N., Jang J.-J. Op. cit.. P. 61.

¹⁸¹ The Hofstede Insights [Official Site].

¹⁸² Ibid.

Визуализация данных для Южной Кореи, параметры которой приведены в Таблице 10, представлена на Рисунке 5.

Таблица 10 – Результаты анализа развития института оценки в Южной Корее¹⁸³

№ п/п	Параметр	Сокращенное наименование	Значение
1.	Единые понятия, стандарты и требования к оценке	St	4,00
2.	Плюрализм в оценивании	Pl	4,50
3.	Направления использования результатов оценки (в течение последних 3-х лет)	Rslt	2,86
4.	Меры, применяемые в случае неудовлетворительной реализации государственной программы (в течение последних 3-х лет)	Msr	2,78
5.	Индекс дистанции власти	PDI	2,00
	<i>Справочно:</i>	Среднеквадр. откл.	1,01

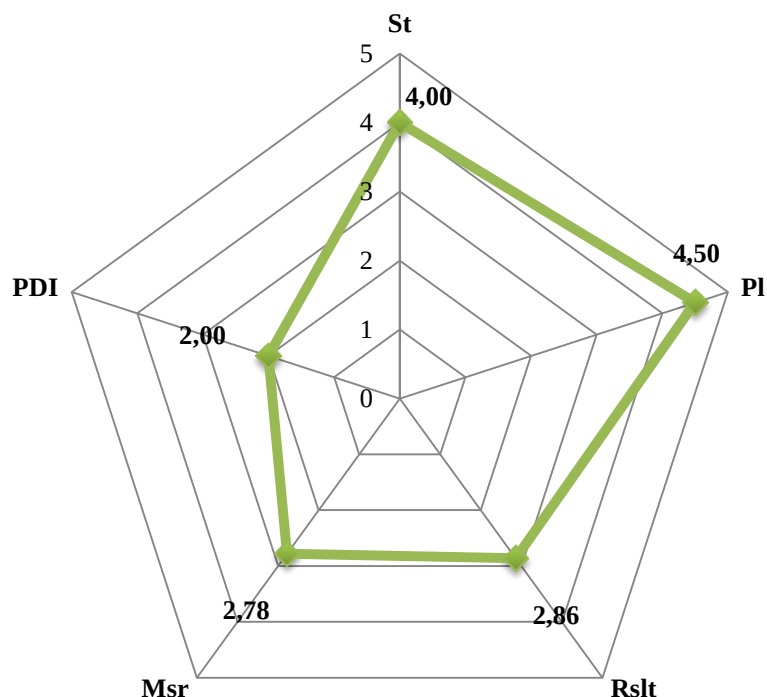


Рис. 5 – Развитие института оценки в Южной Корее¹⁸⁴

Как следует из представленной диаграммы, Южная Корея обладает относительно высокими значениями по всем параметрам, что положительно характеризует зрелость оценки как института управления государственными

¹⁸³ Источник: составлено автором.

¹⁸⁴ Источник: составлено автором.

программами. Следует отметить, что параметры Rslt и Msr находится на сопоставимом уровне, свидетельствуя о сходной степени как использования результатов оценки в бюджетном процессе, так и применения административных, организационных и иных мер к государственным программам, продемонстрировавшим свою неэффективность. По мнению автора, существенной положительной характеристикой выступает также среднее значение индекса дистанции власти ($PDI=2,0$) и высокое значение плюрализма ($PI=4,5$), что отражает артикуляцию общественных интересов на проведение независимой оценки, влияющей на параметры Rslt и Msr.

Вместе с тем, несмотря на значительный потенциал процедур углубленной оценки, их эффективность на прикладном уровне несколько снижена в силу информационной асимметрии¹⁸⁵, а также стремления линейных министерств играть роль лишь сборщиков информации: их аналитический вклад при этом остается минимальным¹⁸⁶. Иными словами, в связи со значительной централизацией, МСиФ, неся груз расширенных полномочий, в некотором роде препятствует активному участию отраслевых министерств. Проблемой южнокорейской практики выступает также и размытие ответственности при пересечении сфер деятельности различных министерств: например, обеспечение поликлиник в школах относится как к сфере образования, так и здравоохранения¹⁸⁷.

Таким образом, в числе ключевых положительных черт опыта Республики Корея можно назвать детально проработанную систему оценивания программно-целевых инструментов, состоящую из 3-х элементов (мониторинг, самооценка госпрограмм субъектами бюджетного планирования, углубленная оценка) с едиными стандартами, наличие площадок для взаимодействия органов исполнительной власти и представителей экспертного, научного сообществ и

¹⁸⁵ Park N., Jang J.-J. Op. cit. P. 66.

¹⁸⁶ Park N., Choi J.Y. Op. cit. P. 10.

¹⁸⁷ Kim J.M. From Line-item to Program Budgeting: Global lessons and the Korean case // Korea Institute of Public Finance, 2007. P. 78

гражданского общества, а также четкое разграничение функционала в сфере программной оценки.

На основании проведенного в настоящей главе анализа институтов оценки программно-целевых инструментов в США, Франции и Южной Корее автор считает возможным сформулировать следующие выводы.

1. Наиболее длительная история применения в государственном управлении программно-целевых инструментов и – закономерно – практики их оценки характерна для США. Концептуальная проработка и внедрение понятий прямых и конечных результатов, исходных ресурсов и косвенных воздействий, методик комплексной оценки государственных программ и их последующее ранжирование оказали значительное влияние как в целом на концепцию БОР, так и на опыт рассмотренных в настоящей главе Франции и Южной Кореи.

Так, возможно отметить сходство ряда элементов GPRA и французской концепции LOLF (на примере сопоставления Annual Performance Plan и RAP, Annual Program Performance Report и RAP; анализа персональной ответственности за достижение значений показателей – и других элементов). В свою очередь, южнокорейская система управления целями эффективности (Performance Goal Management System) прямо основывается на PART.

2. Рассмотренные страны характеризуются применением инструментария как предварительного и итогового оценивания, так и мониторинга. Вместе с тем представленные данные не позволяют сделать вывод об использовании технологий мета-оценивания и анализа «оцениваемости», которые в большей степени используются в академической среде.

3. Применение Методики сравнения уровня развития оценки в различных институциональных системах позволяет сформировать сводную диаграмму развития оценки в рассмотренных странах (см. Рисунок 6).

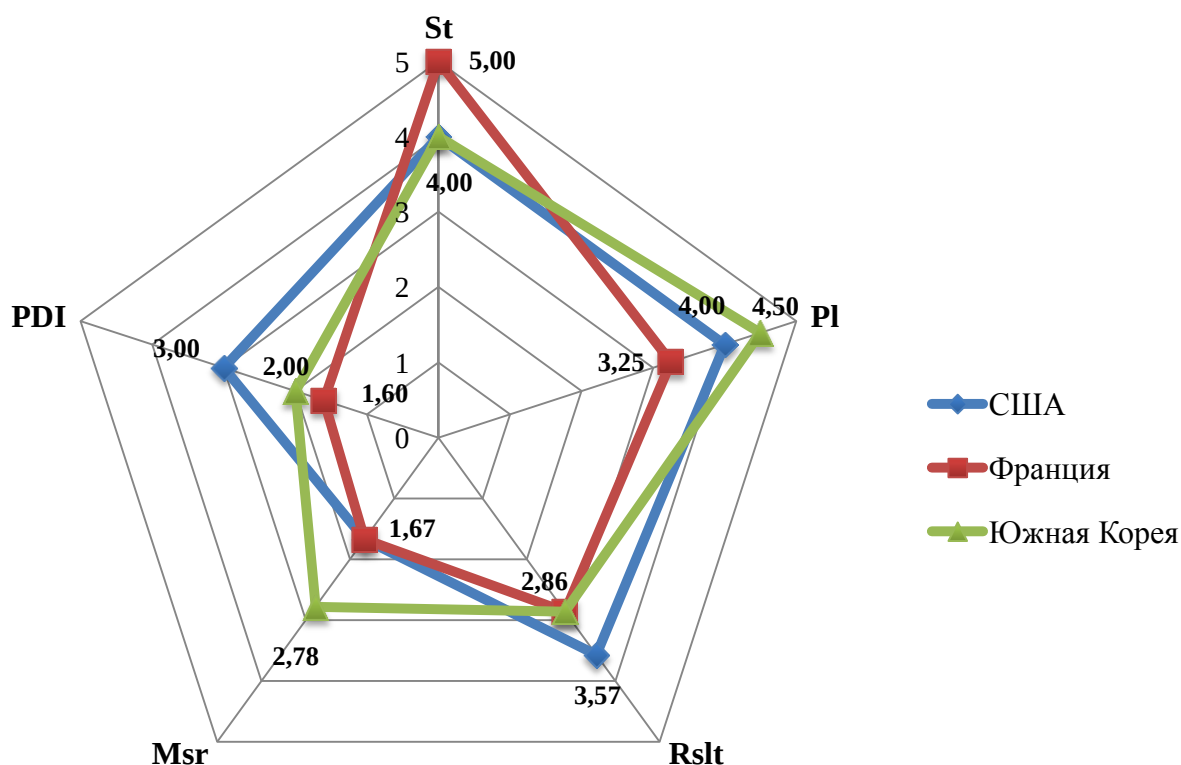


Рис. 6 – Развитие института оценки в США, во Франции, в Южной Корее¹⁸⁸

Как следует из Рисунка 6, непосредственный учет результатов оценки (Rslt) в большей степени характерен для США (3,57 балла) и в меньшей – для Франции и Южной Кореи (по 2,86 балла). В то же самое время максимальный балл по параметру готовности применять меры к неэффективным госпрограммам (Msr) присущ Южной Корее (2,78 балла), что положительным образом характеризует ее опыт. В частности, корейской нормативной правовой базой прямо предусмотрено, что результаты оценки хода реализации государственных программ являются основанием для сокращения объемов их финансирования, а также применения иных мер.

В свою очередь, во французской и американской практиках расхождение между параметрами Rslt и Msr составляет соответственно 1,71 и 2,14 раза, что косвенно отражает наличие групп интересов, не заинтересованных в применении негативных мер по отношению к неэффективным госпрограммам и

¹⁸⁸ Источник: составлено автором.

заинтересованных в сохранении установившихся равновесий, не являющихся Парето-оптимальными.

4. Французский опыт характеризуется наибольшей мерой формальной институционализации оценки – наличием единых понятий, стандартов и требований к оценке (5,00 баллов по параметру St). Положительной чертой французской практики выступает обязательное установление значений целевых показателей программ в законе о республиканском бюджете, а также нормативно закреплённая необходимость представления РАР и RAP при подготовке законопроектов о бюджете и об исполнении бюджета соответственно. В результате оценивание характеризуется относительно широкими процедурами контроля в условиях унификации и стандартизации, что позволяет прийти к выводу о необходимости развития иных параметров института оценки госпрограмм во Франции.

5. Республика Корея отличается наиболее проработанной процедурой оценки государственных программ. Трёхуровневая система оценивания (мониторинг, самооценка, углублённая оценка) позволяет проводить детальный анализ реализуемых в стране программно-целевых инструментов. Вместе с тем в то время как в США и во Франции сосуществуют нескольких относительно сильных центров оценивания (соответственно OMB и GAO; Министерство бюджета, Межведомственная комиссия по аудиту программ и Парламент Франции), в Южной Корее, даже несмотря на деятельность Совета по аудиту и инспекциям, значительная часть полномочий сконцентрирована в руках МСиФ, что может создать риски оппортунистического поведения его сотрудников.

Тем не менее, автор полагает, что риски концентрации полномочий у МСиФ нивелируются высоким значением параметра плюрализма ($Pl=4,5$) и наличием отдельной программы по финансированию деятельности некоммерческих организаций в сфере оценки, выступающими своего рода компенсаторным механизмом. Указанное обстоятельство положительно сказывается на институциональной зрелости оценки в Южной Корее.

6. Безотносительно к организационным и процессуальным различиям одной из особенностей существования систем оценки государственных программ во всех рассмотренных странах выступает взаимодействие между исполнительной и законодательной властью, а также привлечение представителей экспертного сообщества.

В то же самое время французская практика оценки характеризуется сравнительно низким значением PI (так как оценивание осуществляют в основном государственные акторы) и относительно высокой дистанцией власти ($PDI=1,6$). Принимая во внимание ряд сложившихся неоптимальных равновесий (например, непубличный характер заключений контрольно-надзорных органов, отсутствие персональной ответственности министров за результаты реализации государственных программ и др.), автор считает необходимым для французского правительства и граждан сосредоточиться на развитии механизмов, направленных на стимулирование деятельности независимых центров оценки и инкорпорации оценок эффективности реализации программно-целевых инструментов в бюджетный процесс.

В Соединенных Штатах оценка плюрализма на уровне выше среднего ($PI=4,0$) и низкие показатели индекса дистанции власти ($PDI=3,0$) при одновременном невысоком балле в части негативных последствий для неэффективных госпрограмм ($Msr=1,67$) могут быть объяснены особенностями политической системы. В свою очередь, среди рассмотренных стран Южная Корея характеризуется наиболее интенсивным взаимодействием между государственными и независимыми организациями, специализирующимися на программной оценке.

Таким образом, процесс принятия решений на основе результатов оценки во Франции обладает более закрытым и формальным характером по сравнению с США, а в Соединенных Штатах – по сравнению с Республикой Корея.

Кроме того, представленный анализ показывает, что применению механизмов оценки программно-целевых в США, во Франции и в Южной Корее предшествовало создание общественного запроса, его артикуляция и

последующее включение в политическую повестку дня, о чем в том числе свидетельствует внедрение элементов парадигмы NPM в указанных странах. При этом, несмотря на существование некоторой отрицательной институциональной динамики, в рассмотренных примерах оценка государственных программ помимо чисто формального, обладает и реальным содержанием, предопределяя и формируя практики взаимодействия ключевых акторов.

7. Обобщение опыта оценки госпрограмм в США, Франции и Южной Корее позволяет заключить, что основной проблемой, характеризующей развитие оценки как института управления государственными программами, является отсутствие интеграции его результатов в бюджетный процесс, а также мер, предпринимаемых по отношению к неэффективным госпрограммам и руководителям, ответственным за их реализацию. Так, ни одна из рассмотренных стран не отличается принятием большинства государственных решений, связанных со стратегическим планированием, БОР либо государственными программами, по результатам именно оценки, что является негативным фактором.

Таким образом, необходимым условием последующего увеличения благосостояния конечных благополучателей становится дальнейшее развитие оценки как института управления государственными программами в целях более полного учета его результатов при разработке и принятии управленческих решений.

8. Автор полагает, что уровень развития и проработки процедур анализа эффективности реализации программно-целевых инструментов является необходимым (но недостаточным) условием для полноценного развития оценки в качестве института. Опыт оценки госпрограмм в рассмотренных странах, а также в ряде иных государств (в Австралии, Канаде, Нидерландах, Испании)¹⁸⁹ позволяет выявить ряд общих проблем, характерных для процесса оценивания. К их числу относятся:

¹⁸⁹ Feinstein O., Zapico-Goñi E. Evaluation of government performance and public policies in Spain // Evaluation Capacity Development Working Paper. 2010. № 22. 42 p.; Кузенков А.Л. Указ. соч.; Кравчук И.В. Указ. соч.

- 1) перевод целей государственных программ в измеримые показатели, их взаимная увязка и оценка;
- 2) межведомственная координация при оценке программ;
- 3) слабости методик оценки государственных программ;
- 4) отсутствие достоверной и своевременной информации о ходе реализации программно-целевых инструментов.

Рассмотрев международный опыт оценки, необходимо провести анализ российской практики разработки, реализации и оценки эффективности государственных программ.

ГЛАВА III. РАЗВИТИЕ ОЦЕНКИ В ПРОЦЕССЕ ОПТИМИЗАЦИИ ПРОГРАММНОГО УПРАВЛЕНИЯ

3.1. Эволюция системы программно-целевого управления в России

Государственные программы Российской Федерации представляют собой закономерный этап развития концепции БОР в России. В соответствии с действующей нормативной правовой базой под государственной программой Российской Федерации понимается *«документ стратегического планирования, содержащий комплекс планируемых мероприятий, взаимоувязанных по задачам, срокам осуществления, исполнителям и ресурсам, и инструментов государственной политики, обеспечивающих в рамках реализации ключевых государственных функций достижение приоритетов и целей государственной политики в сфере социально-экономического развития и обеспечения национальной безопасности Российской Федерации»*¹⁹⁰.

Автор полагает, что опыт применения госпрограмм в России может быть разделен на 3 основных этапа: советская практика, период до начала реализации государственных программ Российской Федерации и последующий период. I этап охватывает промежуток 1920–1991 годов, II этап – 1992–2010 годов, III этап – период с 2010 по 2016 годы. С 2016 года наблюдается постепенное зарождение IV этапа, связанное с внедрением проектных принципов управления в практику государственного управления¹⁹¹, однако по причине того, что базовые принципы и подходы данного этапа в настоящее время находятся в процессе становления, основное внимание будет сосредоточено на III этапе.

При анализе I этапа следует особо подчеркнуть то обстоятельство, что государственные программы не вполне корректно трактовать как явление,

¹⁹⁰ Постановление Правительства Российской Федерации от 02.08.2010 № 588 «Об утверждении Порядка разработки, реализации и оценки эффективности государственных программ Российской Федерации».

¹⁹¹ Постановление Правительства Российской Федерации от 15.10.2016 № 1050 «Об организации проектной деятельности в Правительстве Российской Федерации» (вместе с «Положением об организации проектной деятельности в Правительстве Российской Федерации») // КонсультантПлюс [Справочная правовая система]. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_206009/ (дата обращения: 24.02.2018).

качественно новое для российской практики. Применение элементов программно-целевого подхода в России берет свое начало еще в 1920-х годах¹⁹², когда перед молодым советским государством стояла задача сосредоточить значительный объем ресурсов на ключевых направлениях социально-экономического развития страны. В качестве первого опыта успешной реализации госпрограмм можно расценивать план Государственной комиссии по электрификации России (ГОЭЛРО), принятый в конце 1920 года. Несмотря на терминологическую неточность, *план* ГОЭЛРО содержательно представлял собой *программу* электрификации¹⁹³, которая в дальнейшем послужила методологической и методической основой разработки пятилетних планов развития экономики СССР¹⁹⁴. Однако вопреки наличию иерархии конкретных взаимосвязанных целей, соподчиненности целей низшего уровня основной программной цели, потенциала к мобилизации ресурсов, а также комплексному характеру и социальной направленности советских программно-целевых инструментов, не вполне корректно трактовать их в качестве современных государственных программ¹⁹⁵. В частности, представляя собой лишь один из элементов системы плановой экономики, данные инструменты отличались отсутствием самостоятельности и носили во многом политизированный и идеологизированный характер.

В контексте оценки характерными чертами как плана ГОЭЛРО, так и советских пятилетних планов выступают преобладание абсолютных (а не долевых) количественных показателей, прирост их значений в последующих отчетных периодах и исключительное право государства определять цели, состав и значения показателей. Принципиальным аспектом оценки первых советских

¹⁹² Черняга Р.Ю. Программно-целевое планирование как инструмент реализации государственной экономической политики // Современная наука: Актуальные проблемы теории и практики. Серия: Экономика и право. 2013. № 12. С. 7–11.

¹⁹³ Звездин З.К. От плана ГОЭЛРО к плану первой пятилетки: Становление соц. планир. в СССР. Наука, 1979. 269 с.

¹⁹⁴ Петров М.Н., Голдаков Р.Н. Целевые комплексные программы в СССР и в РФ // Экономические отношения. 2011. № 1. С. 31–38; Методические указания к разработке государственных планов экономического и социального развития СССР. М.: Экономика, 1969. 792 с.

¹⁹⁵ Зайцев В.Е. Современный этап развития программно-целевого управления в России // Государственное управление. Электронный вестник. 2017. № 65. С. 188–209. URL: http://e-journal.spa.msu.ru/vestnik/item/65_2017zaitsev.htm (дата обращения: 08.02.2018).

госпрограмм выступает также отсутствие механизмов обратной связи, которые позволяли бы определять степень удовлетворенности непосредственно населения степенью реализации конкретной программы. В связи с этим у автора есть основания утверждать, что оценка советских программно-целевых инструментов этого периода была во многом ангажированной и не в полной мере объективной.

В рамках I этапа в СССР в дальнейшем проходила реализация территориально-производственных, оборонно-космических и иных целевых программ, степень эффективности осуществления которых различалась. Указанные инструменты также не вполне корректно причислить к госпрограммам в современном понимании: их характерными чертами выступали существенный объем капитальных расходов, фактическое отсутствие реформирования действовавших нормативных правовых актов, а масштаб результатов (как прямых, так и конечных) был значительно уже того, который предполагается для современных российских госпрограмм.

В качестве ключевых препятствий на пути реализации советских программ указанного периода ряд специалистов приводит следующие факторы¹⁹⁶:

- методические и методологические недоработки, а также низкий организационный уровень разработки и реализации программных инструментов;
- противоречие между доминировавшим принципом планирования и непосредственно формой программирования конкретных отраслей, что выражалось в перераспределении ресурсов в пользу отраслевых планов (межотраслевые программы представляли собой лишь их дополнительный элемент);
- ресурсная несбалансированность и, как следствие, необеспеченность ряда программных инструментов необходимыми ресурсами.

Указанные ограничения накладывали отпечаток и на действовавшую систему оценивания. Контрольно-надзорные органы (Комиссия советского контроля при СНК СССР, впоследствии несколько раз менявшая название) по

¹⁹⁶ *Петров М.Н., Голдаков Р.Н. Указ соч. С. 38.*

большей части ограничивались итоговым оцениванием, а приоритет в оценке отдавался финансовой составляющей. Основным объектом оценки выступал прирост количественных показателей (в том числе по причине необходимости постоянной взаимной увязки программ в структуре межотраслевых балансов¹⁹⁷). В то же самое время методология предварительного оценивания оставалась разработанной в незначительной степени, а решения о начале или прекращении реализации государственной программы были в первую очередь продиктованы политической целесообразностью. Таким образом, говорить о действительном влиянии результатов оценки программно-целевых инструментов в СССР на процесс принятия и исполнения государственных решений в рамках I этапа возможно лишь со значительными допущениями.

Несмотря на сложившуюся практику применения госпрограмм в том или ином виде, как инструмент именно государственного, а не отраслевого планирования и управления они начали применяться лишь со второй половины 1970-х годов. Соответствующим постановлением¹⁹⁸ обозначалась необходимость разработки ряда социально-экономических и научно-технических программ в качестве составного элемента государственных планов социального и экономического развития, а также отдельных программ развития территориально-производственных комплексов и регионов в контексте их увязки с материальными и финансовыми ресурсами. Однако данное постановление устанавливало лишь общие принципы.

Подводя итог анализа I этапа развития программно-целевого управления, можно выделить 3 ключевых проблемы советской практики. Во-первых, это концептуальная неопределенность и разнонаправленность программно-целевых инструментов, что проявлялось в сосуществовании отраслевых планов и

¹⁹⁷ См.: *Эйдельман М.Р.* Межотраслевой баланс общественного продукта: теория и практика его составления. М. : Статистика, 1966. 375 с.

¹⁹⁸ Постановление ЦК КПСС и Совета Министров СССР от 12.07.1979 № 695 «Об улучшении планирования и усилении воздействия хозяйственного механизма на повышение эффективности производства и качества работы» // КонсультантПлюс [Справочная правовая система]. URL: <http://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc;base=ESU;n=2832#0> (дата обращения: 09.09.2017).

межотраслевых программ. Во-вторых, это проблема межведомственной координации, которая проявлялась в отсутствии для ответственного органа исполнительной власти возможности оказывать существенное влияние на иных стейкхолдеров, – что во многом было обусловлено спецификой административно-командной системы. Наконец, третьей и наиболее важной проблемой выступало отсутствие детально проработанных механизмов мониторинга и оценки, примером чему служат как методологические трудности (доминирование количественных показателей, недостаточный уровень проработки механизмов предварительного оценивания, фактическое отсутствие процедур мониторинга), так и институциональная специфика, в конечном счете приводившие к идеологизированности и политической ангажированности оценок.

Момент начала II этапа возможно отсчитывать после распада СССР и перехода к рыночной экономике, при закреплении общих рамок программно-целевого управления в рамках утратившего в настоящий момент силу Федерального закона от 20 июля 1995 г. № 115-ФЗ¹⁹⁹, чьим предметом выступали программы социально-экономического развития России, а также вопросы государственного прогнозирования. На основании данного акта Правительство РФ обеспечивало разработку прогнозов социально-экономического развития России на долгосрочную, среднесрочную и краткосрочную перспективу.

На период 1995 года также приходится нормативное закрепление понятия федеральных целевых программ (далее по тексту – ФЦП),²⁰⁰ Порядок разработки и реализации которых постоянно совершенствовался и на настоящий момент

¹⁹⁹ Федеральный закон от 20.07.1995 № 115-ФЗ «О государственном прогнозировании и программах социально-экономического развития Российской Федерации» (утратил силу) // КонсультантПлюс [Справочная правовая система]. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_7264/ (дата обращения: 17.12.2017).

²⁰⁰ Постановление Правительства Российской Федерации от 26.06.1995 № 594 «О реализации Федерального закона «О поставках продукции для федеральных государственных нужд» (вместе с «Порядком разработки и реализации федеральных целевых программ и межгосударственных целевых программ, в осуществлении которых участвует Российская Федерация», «Порядком закупки и поставки продукции для федеральных государственных нужд», «Порядком подготовки и заключения государственных контрактов на закупку и поставку продукции для федеральных государственных нужд») // КонсультантПлюс [Справочная правовая система]. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_7120/ (дата обращения: 17.11.2017).

претерпел не менее 14 масштабных правок. ФЦП представляет собой один из инструментов осуществления «научно-технической, структурной и инновационной политики государства в целях реализации масштабных проектов, входящих в сферу компетенции федеральных органов исполнительной власти (ФОИВ)»²⁰¹. Ключевая особенность данных программ состояла в применении проектного подхода в рамках инвестиционных проектов, в связи с чем ФЦП в подавляющем большинстве случаев включают отдельные мероприятия, но не инструменты осуществления государственной политики.

Затрагивая вопросы оценки, следует отметить, что значительная часть методик, применявшихся до распада СССР, оказалась неприменимой. В общем случае оценка хода реализации ФЦП проводилась и продолжает проводиться в настоящее время посредством подсчета результативности, то есть сопоставления плановых и фактических значений показателей; более прогрессивные методики предполагают добавление весовых коэффициентов, а также оценку непосредственно эффективности, то есть увязку достигнутых значений показателей с затраченными объемами финансирования. Аудит ФЦП проводился Счетной палатой РФ и включал в основном простой контроль за расходованием бюджетных средств, без проведения детального анализа хода реализации той или иной программы. В свою очередь, процедура мониторинга в ее привычном понимании попросту отсутствовала.

В результате специфика оценки эффективности реализации ФЦП предполагала доминирование количественных (стоимостных) методов оценки, которые не в полной мере позволяли проводить анализ социально-экономической эффективности. Кроме того, как и ранее на I этапе, в реальной управленческой практике результаты оценки эффективности реализации ФЦП практически не применялись при разработке и реализации управленческих решений, в результате

²⁰¹ Зайцев В.Е. Современный этап развития программно-целевого управления в России. С. 191.

чего их содержание в качестве программно-целевых инструментов было в некоторой степени дискредитировано²⁰².

Указанный фактор равно как отсутствие сформированного института оценки, который бы позволял интегрировать результаты оценки ФЦП в бюджетный процесс конца 1990-х годов, лишь подчеркивали то обстоятельство, что наиболее полное раскрытие потенциала, заложенного в ФЦП в качестве программно-целевого инструмента, а не лишь расходной сметы, возможно было осуществить, проведя реформирование всей бюджетной системы России. Несмотря на принятие в 1998 году Бюджетного кодекса Российской Федерации²⁰³, в начале 2000-х годов Россия характеризовалась отсутствием как механизмов среднесрочного планирования, инкорпорированных в бюджетный процесс, так и способов обеспечения результативности соответствующих расходов, что прямо указывалось в Концепции реформирования бюджетного процесса в Российской Федерации в 2004–2006 годах²⁰⁴.

Указанной концепцией провозглашался переход от затратного бюджетирования к БОР и обозначались существенные изменения бюджетного законодательства (новая классификация расходов и доходов федерального бюджета, переход на трехлетний бюджет и др.); кроме того, нормативно закреплялось понятие ведомственных целевых программ (ВЦП). При этом положение о разработке, утверждении и реализации ВЦП было утверждено годом позже²⁰⁵.

²⁰² Зайцев В.Е. Оценка государственных программ Российской Федерации: новые вызовы С. 114.

²⁰³ Бюджетный кодекс Российской Федерации от 31.07.1998 № 145-ФЗ // КонсультантПлюс [Справочная правовая система]. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_19702/ (дата обращения: 01.02.2018)

²⁰⁴ Постановление Правительства Российской Федерации от 22.05.2004 № 249 «О мерах по повышению результативности бюджетных расходов» (вместе с «Концепцией реформирования бюджетного процесса в Российской Федерации в 2004 - 2006 годах», «Планом мероприятий по реализации Концепции реформирования бюджетного процесса в Российской Федерации в 2004 - 2006 годах») // КонсультантПлюс [Справочная правовая система]. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_88769/ (дата обращения: 09.08.2017).

²⁰⁵ Постановление Правительства Российской Федерации от 19.04.2005 № 239 «Об утверждении Положения о разработке, утверждении и реализации ведомственных целевых программ» // КонсультантПлюс [Справочная правовая система]. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_92583/ (дата обращения: 28.12.2017).

По состоянию на начало 2018 года ВЦП являются «документом, содержащим комплекс скоординированных мероприятий, направленных на решение конкретной задачи подпрограммы государственной программы, а также измеряемые целевые индикаторы».²⁰⁶ Такого рода программа направлена на достижение тактических задач отдельного ведомства посредством использования методологии программно-целевого управления, либо на достижение цели и решение задач государственных программ Российской Федерации и утверждаются приказом руководителя ФОИВ или иного главного распорядителя бюджетных средств (ГРБС). При этом в изначальной редакции положения о ВЦП (от 19 апреля 2005 г.) в Российской Федерации предусматривалась реализация 2-х видов ВЦП: утверждаемой и аналитической.

Таким образом, действовавшая на II этапе система БОР включала два типа программ (ФЦП и ВЦП с разделением последних на 2 подвида), чей потенциал в полном объеме мог быть раскрыт при подготовке ежегодных докладов о результатах и основных направлениях деятельности (ДРОНД). Содержание ДРОНД состояло во взаимной увязке компетенций субъектов бюджетного планирования, которые были обязаны представлять доклад по итогам отчетного года, и соответствующих целей социально-экономического развития страны. ДРОНД содержал ряд разделов, где в том числе отражалась информация о целях, задачах и показателях деятельности ГРБС, а также сведения о результативности; при этом министерства представляли сведения в части курируемых ими агентств и служб.

Как отмечается в ряде работ по данной теме, при проведении оценки эффективности в рамках ДРОНД «предлагалось руководствоваться тремя критериями: экономической, общественной и общественно-экономической эффективностью. Под экономической эффективностью понималось соотношение непосредственного результата с затратами на его достижение (например, какой объем средств потрачен на строительство 1 км дороги). Общественная

²⁰⁶ Постановление Правительства Российской Федерации от 19.04.2005 № 239 «Об утверждении Положения о разработке, утверждении и реализации ведомственных целевых программ».

эффективность представляла собой соотношение непосредственного и конечного результатов деятельности органа исполнительной власти (например, как строительство новой дороги влияет на улучшение транспортной доступности субъектов РФ). Наконец, общественно-экономическая эффективность отображала соотношение конечного результата с затратами на его достижение. Оценка же хода реализации ВЦП проводилась ежегодно посредством анализа достижения плановых значений показателей программы, а также уровня кассового исполнения – хотя в первоначальной редакции и были предусмотрены процедуры своего рода квазиаудита, дублирующие компетенцию Счетной палаты РФ: комплексные проверки с участием представителей Минэкономразвития России и Минфина России»²⁰⁷.

Вместе с тем в связи с царившей в системе стратегического планирования методологической неопределенностью говорить о качественном и глубоком анализе общественной эффективности деятельности субъектов бюджетного планирования, особенно в части взаимного влияния и разделения эндо- и экзогенных факторов, возможно лишь с большой осторожностью.

Вследствие смены стратегических приоритетов ДРОНД постепенно перестал носить самостоятельный характер и начал играть все более декларативную роль, так как содержательно выступал практически полным аналогом сведений, отражаемых в рамках годовой отчетности о ходе реализации и оценке эффективности государственных программ Российской Федерации, просто давая ее в разрезе конкретного ФОИВ, представляя собой лишь дополнительный элемент документооборота. В результате ДРОНД перестал выступать даже номинальным средством обоснования выделения бюджетных ассигнований (вопрос о том, был ли он по факту таковым, остается открытым) и скорее превратился в рядовой аналитический доклад.

Отдельно следует указать на недоработки методологии: отсутствие механизмов определения, в какой мере конечные результаты обусловлены

²⁰⁷ Зайцев В.Е. Оценка государственных программ Российской Федерации: новые вызовы. С. 114–115.

непосредственной деятельностью конкретного ФОИВ, а в какой – внешними факторами. Кроме того, в реальной практике непосредственной подготовкой ДРОНД занимался лишь узкий круг сотрудников ГРБС, а руководители его иных структурных подразделений и подведомственных организаций не принимали в этом процессе участие²⁰⁸, что говорит лишь о формальной ориентации на конечный результат. Указанные причины стали одним из основных факторов, вынудивших Правительство РФ прекратить применение ДРОНД на уровне Российской Федерации с 2015 года²⁰⁹.

Подводя итог анализу II этапа применения программно-целевых инструментов в России, следует отметить то обстоятельство, что практика использования связки ФЦП-ВЦП-ДРОНД идентифицировала ряд существенных проблем²¹⁰. Так, влияние ФОИВ на конечные результаты деятельности в большинстве случаев отсутствовало, так как целый перечень факторов находился за пределами компетенции государственных органов. Одновременно формирование целей происходило без детального анализа сферы деятельности ФОИВ и без учета соответствующей иерархии целей и задач. Проблемы порождались методическими недоработками, а стимулы к достижению целей были снижены: процедура мониторинга и меры, предпринимаемые в случае недостижения целей, попросту отсутствовали.

В контексте институциональной организации оценки следует отметить возросшую роль Минэкономразвития России (в тот период Министерства экономического развития и торговли Российской Федерации) и Минфина России. Исходя из информации, полученной от субъектов бюджетного планирования, указанные ФОИВы должны были проводить не только комплексное итоговое оценивание, но и мета-оценивание результатов оценки, представленных в рамках ДРОНД, что ранее не имело аналогов в российской практике. При этом основная

²⁰⁸ Хабаев С.Г. Указ соч.

²⁰⁹ Постановление Правительства Российской Федерации от 03.04.2015 № 320 «Об изменении и признании утратившими силу некоторых актов Правительства Российской Федерации» // КонсультантПлюс [Справочная правовая система]. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_177760/ (дата обращения: 18.01.2018).

²¹⁰ Эльтекова З.А., Ладный А.О., Шаранов В.А. Указ. соч.; Хабаев С.Г. Указ. соч.

задача ДРОНД состояла в консолидации сведений, необходимых для подготовки сводного доклада о деятельности Правительства РФ, выступавшего основой для формирования целей и задач государственной политики. Кроме того, по крайней мере формально на основе ДРОНД должны были быть обеспечены процессы выделения, распределения и перераспределения бюджетных средств.

Однако упомянутый процесс был отягощен как обозначенными методическими, так и системными институциональными трудностями подготовки ДРОНД, которые обуславливались в том числе «проблемой слабых институтов»²¹¹. Действовавшая в середине 2000-х годов на федеральном уровне практика формирования и принятия бюджета наделяла Министерство финансов Российской Федерации чрезмерно большим «влиянием, в результате чего значительное число ключевых вопросов решалось в рабочем порядке»²¹². В связи с этим учет результатов ДРОНД носил во многом декларативный характер, меры по отношению к неэффективным государственным программам практически не применялись, а инкорпорация результатов оценки в бюджетный процесс на практике приобретала все более формальные черты. Таким образом, несмотря на определенный прогресс в части методологии, оценка именно в качестве института управления долгосрочными целевыми программами в России на II этапе оставалась не сформированной, так как фактически не оказывала никакого влияния на изменение сложившихся в то время в системе государственного управления неоптимальных равновесий.

Таким образом, в конце 2000-х годов в рамках БОР возникает необходимость перехода к долгосрочным программным инструментам. ФЦП смогли зарекомендовать себя как относительно эффективный инструмент, в то же время доля ФЦП в структуре бюджетных расходов оставалась относительно небольшой (к примеру, лишь 8,1 % в 2012 году – фактической дате начала

²¹¹ См.: *Купряшин Г.Л.* Кризисы государственного управления: неинституциональный подход // Государственное управление. Электронный вестник. 2015. № 51. URL: http://e-journal.spa.msu.ru/vestnik/item/51_2015kupryashin.htm (дата обращения: 18.12.2017). С. 56–84; *Купряшин Г.Л.* Институциональные ловушки и кризисы государственного управления.

²¹² *Зайцев В.Е.* Оценка государственных программ Российской Федерации: новые вызовы. С. 116.

реализации большей части государственных программ Российской Федерации). В рамках перехода к программному бюджету в целях представления хотя бы 90 % расходов в программном разрезе число ФЦП в упомянутом 2012 году должно было превысить 600 единиц, что не было целесообразным и эффективным решением. В результате в России был разработан укрупненный инструмент – государственная программа Российской Федерации, что ознаменовало собой переход к III этапу развития программно-целевого управления в России.

К числу нормативных правовых актов и основных документов в части госпрограмм относятся «Перечень государственных программ Российской Федерации»²¹³, «Порядок разработки, реализации и оценки эффективности государственных программ Российской Федерации»²¹⁴ (далее по тексту – Порядок) и «Методические указания по разработке и реализации государственных программ»²¹⁵ (далее – Методические указания). По состоянию на начало 2018 года госпрограммы реализуются по 5 основным направлениям стратегического развития Российской Федерации до 2020 года.

В настоящий момент высшим элементом системы программно-целевых инструментов в России является государственная программа, определяющая цели и задачи всех элементов, которые входят в ее состав. Госпрограммы обязательно включают в свой состав подпрограммы – *«комплекс взаимоувязанных по целям, срокам и ресурсам мероприятий, выделенный исходя из масштаба и сложности задач, решаемых в рамках государственных программ»*.²¹⁶ В состав госпрограммы может быть включена ФЦП (в статусе подпрограммы), которая, тем не менее, может реализовываться и отдельно. Низшим звеном является основное

²¹³ Распоряжение Правительства Российской Федерации от 11.11.2010 № 1950-р «Об утверждении перечня государственных программ Российской Федерации» // КонсультантПлюс [Справочная правовая система]. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_106979/ (дата обращения: 04.02.2018).

²¹⁴ Постановление Правительства Российской Федерации от 02.08.2010 № 588 «Об утверждении Порядка разработки, реализации и оценки эффективности государственных программ Российской Федерации».

²¹⁵ Приказ Минэкономразвития России от 16.09.2016 № 582 «Об утверждении Методических указаний по разработке и реализации государственных программ Российской Федерации».

²¹⁶ Постановление Правительства Российской Федерации от 02.08.2010 № 588 «Об утверждении Порядка разработки, реализации и оценки эффективности государственных программ Российской Федерации».

мероприятие, которое представляет собой *«группу конкретных мероприятий, имеющих общую целевую направленность»*²¹⁷. Одновременно в состав структурных элементов госпрограммы в качестве основного мероприятия может быть включена и ВЦП.

Следует отдельно подчеркнуть, что государственные программы могут реализовываться как на уровне Российской Федерации, так и ее субъектов. Однако, несмотря на сходство методологии, источником финансирования государственных программ субъектов РФ выступают бюджеты соответствующих регионов, а порядок разработки, реализации и оценки их эффективности закрепляется актами региональных органов исполнительной власти, в результате чего, как будет показано далее, может значительно отличаться от действующей на федеральном уровне.

В соответствии с Порядком государственная программа включает перечень обязательных элементов, в числе которых следует выделить: паспорт государственной программы и ее подпрограмм, содержащий основную информацию; перечень показателей (индикаторов); перечень основных мероприятий государственной программы, их характеристика и связь с показателями; меры правового регулирования в сфере реализации госпрограммы; данные о финансовом обеспечении; план реализации госпрограммы, который включает в себя наиболее важные, социально значимые контрольные события (вехи).

В целях мониторинга орган исполнительной власти (организация), ответственный за реализацию госпрограммы, разрабатывает и утверждает детальный план-график ее реализации, который включает полный перечень мероприятий и контрольных событий. Кроме того, Методическими указаниями установлены отдельные требования для целей госпрограммы и ее показателей. Таким образом, на текущем этапе эффективность расходования бюджетных средств характеризуют показатели и контрольные события государственной

²¹⁷ Постановление Правительства Российской Федерации от 02.08.2010 № 588 «Об утверждении Порядка разработки, реализации и оценки эффективности государственных программ Российской Федерации».

программы, соответственно достижение и наступление которых свидетельствуют об успешности решения задач и последующего достижения основной программной цели.

В результате вследствие перехода от концепции большого числа ведомственных программ, которые сосуществуют с относительно небольшим количеством межведомственных ФЦП, к сравнительно небольшому числу межведомственных государственных программ Российской Федерации, инкорпорирующих всю совокупность применявшихся программно-целевых инструментов, представляется возможным утверждать, что система стратегического планирования и целеполагания пришла в рамках III этапа к определенной упорядоченности и иерархичности, что должно было положительно сказаться на преодолении проблемы концептуальной неопределенности²¹⁸. Одновременно широкие полномочия ответственных исполнителей имели потенциал к оказанию положительного влияния на процесс межведомственной координации, а нормативные предписания, обязывающие представлять ежеквартальный мониторинг и годовые отчеты о ходе реализации и оценке эффективности государственных программ, – на проработку механизмов оценки и мониторинга.

Развивая последний тезис, следует отметить, что оценка и мониторинг государственных программ с методической точки зрения проводятся наиболее детализировано в сравнении с предшествующей практикой. По аналогии с ДРОНД, в качестве основных параметров используются критерии экономической и социальной эффективности. Вместе с тем Порядком не регламентирован единый методологический подход, и ответственные исполнители госпрограмм вправе устанавливать собственные критерии и способы оценки планируемой эффективности, которые зачастую носят лишь описательный характер и не позволяют очевидным образом оценить прогресс в решении задач программ и их влияние на достижение соответствующих целей.

²¹⁸ Зайцев В.Е. Современный этап развития программно-целевого управления в России. С. 197.

В рамках мониторинга нормативная правовая база предписывает ответственному исполнителю ежеквартально размещать информацию о наступлении контрольных событий государственной программы и уровне кассового исполнения в сети Интернет²¹⁹, а также направлять соответствующие сведения в Министерство экономического развития Российской Федерации и Министерство финансов Российской Федерации.

По итогам отчетного года ответственный исполнитель государственной программы подготавливает и представляет в «Правительство Российской Федерации, Министерство экономического развития Российской Федерации, Министерство финансов Российской Федерации и в федеральные органы исполнительной власти, ответственные за социально-экономическое развитие приоритетных территорий»²²⁰, годовой отчет о ходе реализации и оценке эффективности госпрограммы. В структуре годовых отчетов должна быть представлена информация в составе следующих разделов:

- степень реализации основных мероприятий госпрограммы, рассчитываемая на основе наступления контрольных событий, а также степень достижения ожидаемых непосредственных результатов реализации;
- достижение плановых значений показателей госпрограммы и ее подпрограмм;
- соответствие плановому уровню бюджетных затрат, эффективность использования средств бюджета (бюджетов);
- иные направления, учитывающие отраслевую специфику реализации госпрограммы (данная позиция является опциональной).

Необходимо отметить, что «при подготовке годовых отчетов ответственные исполнители также обязаны оценивать эффективность реализации соответствующих госпрограмм. Основная задача такого рода оценки состоит в информировании Правительства РФ, граждан и заинтересованных организаций об

²¹⁹ См: Портал государственных программ Российской Федерации [Официальный сайт]. URL: www.programs.gov.ru (дата обращения: 27.11.2017).

²²⁰ Постановление Правительства Российской Федерации от 02.08.2010 № 588 «Об утверждении Порядка разработки, реализации и оценки эффективности государственных программ Российской Федерации».

основных фактических результатах, достигнутых за год. Сам же процесс оценивания используется «в целях внутреннего контроля за исполнением хода реализации государственной программы»²²¹ (пункт 55 Методических указаний), что терминологически не вполне корректно: так, понятие «внутренний контроль» в большей степени соответствует аудиту и мониторингу (хотя оценка и не исключает его)²²².

В контексте непосредственного анализа и оценки программно-целевых инструментов на третьем этапе ведущую роль как с институциональной, так и с методологической точек зрения продолжает играть Минэкономразвития России. По итогам анализа отчетных материалов, представляемых ответственными исполнителями, Минэкономразвития России проводит рейтингование государственных программ, используя интегральную формулу расчета (см. Таблицу 11). Результаты анализа отчетных материалов представляются Минэкономразвития России в Правительство РФ.

Таблица 11 – Объекты анализа в рамках направляемой отчетной информации²²³

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

При этом задача Минфина России в рамках указанных процессов по большей части сводится к мониторингу и анализу уровня кассового исполнения расходов федерального бюджета. В свою очередь, Счетная палата Российской

²²¹ Приказ Минэкономразвития России от 16.09.2016 № 582 «Об утверждении Методических указаний по разработке и реализации государственных программ Российской Федерации».

²²² Зайцев В.Е. Оценка государственных программ Российской Федерации: новые вызовы. С. 118.

²²³ Источник: Там же. С. 119.

Федерации проводит аудит и анализ госпрограмм с точки зрения их бюджетной составляющей, осуществляя внешний государственный финансовый контроль.

При анализе достижения значений показателей, а также наступления контрольных событий используются различные коэффициенты, устанавливаемые в зависимости от конкретных условий: в части показателей учитывается его уровень (госпрограммы или подпрограммы), принадлежность к «майским указам» 2012 года²²⁴, динамика значений за предыдущий год, представление фактических или прогнозных значений и т.д.; в части контрольных событий – уровень (принадлежность к плану или к детальному плану-графику реализации программы), сроки наступления, соответствие обоснования ненаступления минимальным критериям качества, и др. В рамках оценки деятельности ответственного исполнителя рассчитываются как критерии качества планирования и реализации государственной программы (к примеру, наличие менее 15 % контрольных событий, срок наступления которых наступил ранее планового более чем на месяц, в общем числе контрольных событий; наличие мер по минимизации / нейтрализации возникающих при реализации программы отклонений; и ряд иных параметров), так и критерии выполнения ФОИВ или иной организацией установленных требований по разработке и реализации государственных программ (соблюдение срока утверждения детального плана-графика реализации госпрограммы, а также его согласование с Минэкономразвития России; соблюдение сроков направления отчетной информации; подписание отчетных сведений на Портал государственных программ²²⁵ усиленной квалифицированной электронной цифровой подписью). По итогам анализа, проводимого при подготовке сводного годового доклада, Минэкономразвития России – по крайней мере, номинально, – может выступить с предложением о прекращении реализации неэффективных государственных программ.

²²⁴ См.: Волкова О. и др. Обещания третьего срока: как исполняются майские указы Президента // РБК [Официальный сайт]. 2016. URL: <https://www.rbc.ru/economics/17/05/2016/573a034a9a7947d18967193a> (дата обращения: 09.01.2018).

²²⁵ Портал государственных программ Российской Федерации [Официальный сайт].

Таким образом, безотносительно к качеству самих госпрограмм, методика оценки эффективности их реализации прошла относительно долгий путь от сравнительно примитивных методов оценки ФЦП в середине 1990-х годов (план / факт) до использования комплексных многокритериальных методик. Тем не менее, в существующих институциональных условиях оппортунистическое поведение ответственных исполнителей не пресекается и не наказывается, что негативно сказывается на качестве и объективности отчетной информации. Одновременно по аналогии с предыдущими этапами оценка как институт управления госпрограммами продолжает характеризоваться рядом существенных изъянов, ключевым из которых является незаинтересованность ключевых акторов в реальном учете результатов оценки при подготовке и принятии управленческих решений.

В связи с этим в целях иллюстрации практического воплощения основных проблем оценки госпрограмм в следующем параграфе предлагается осуществить своего рода мета-оценку результатов оценки государственной программы Российской Федерации и государственной программы субъекта Российской Федерации. Выбор субъекта РФ, программно-целевые инструменты которого подвергаются анализу, обусловлен двумя факторами. Во-первых, это допущение, что уровень развития БОР в разрезе регионального бюджета находится в прямо пропорциональной зависимости от объема ВРП: чем больший объем средств осваивается, тем более передовые управленческие подходы должны применяться при формировании, осуществлении и оценки эффективности реализации государственных программ. Во-вторых, это наличие в свободном доступе не только непосредственно нормативных правовых актов об утверждении государственных программ, но также и актуальных отчетных данных о ходе их реализации. В соответствии с указанными критериями в качестве субъекта Российской Федерации был выбран город федерального значения Москва.

В качестве программно-целевых инструментов взяты программы, связанные с развитием отрасли информационных и телекоммуникационных технологий. На федеральном уровне таковой выступает государственная программа Российской

Федерации «Информационное общество (2011–2020 годы)»²²⁶, при рассмотрении которой проводится анализ ее годового отчета о ходе реализации и оценке эффективности за 2016 год²²⁷, а также материалы сводного годового доклада о ходе реализации и оценке эффективности реализации государственных программ Российской Федерации за 2016 год, подготовленного Минэкономразвития России²²⁸. На уровне субъекта Российской Федерации инструментом развития информационных и телекоммуникационных технологий служит государственная программа города Москвы «Информационный город» на 2012–2018 годы²²⁹, при анализе которой используются материалы отчета по указанной госпрограмме за 2016 год²³⁰ и сводный годовой доклад о ходе реализации и об оценке эффективности государственных программ города Москвы за 2016 год²³¹, подготовленный Департаментом экономической политики и развития города Москвы. Автор считает необходимым отметить, что анализ данных программ проводится на основании тех редакций, в соответствии с которыми ответственные исполнители представляли отчетные данные за 2016 год.

²²⁶ Постановление Правительства Российской Федерации от 15.04.2014 № 313 (ред. от 17.06.2015) «Об утверждении государственной программы Российской Федерации «Информационное общество (2011 - 2020 годы)» // КонсультантПлюс [Справочная правовая система]. URL: <http://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc&base=LAW&n=181433&from=2227200&rnd=0.015341937532090233#0> (дата обращения: 21.01.2018).

²²⁷ Годовой отчет о ходе реализации и оценке эффективности государственной программы Российской Федерации «Информационное общество (2011-2020 годы)» // Министерство связи и массовых коммуникаций Российской Федерации [Официальный сайт]. URL: <http://minsvyaz.ru/ru/documents/5551/> (дата обращения: 19.01.2018).

²²⁸ Сводный доклад о ходе реализации и оценке эффективности государственных программ в 2016 году.

²²⁹ Постановление Правительства Москвы от 09.08.2011 № 349-ПП (ред. от 10.10.2016) «Об утверждении Государственной программы города Москвы «Информационный город» (с изменениями и дополнениями) // Гарант [Справочная правовая система]. URL: <http://base.garant.ru/397438/> (дата обращения: 21.01.2018).

²³⁰ Отчет по Государственной программе города Москвы «Информационный город» за 2016 год // Департамент информационных технологий города Москвы [Официальный сайт]. URL: <https://www.mos.ru/dit/documents/gosudarstvennaya-programma-goroda-moskvy-informacionnyj-gorod/view/47785220/> (дата обращения: 21.01.2018); Отчет по Государственной программе города Москвы «Информационный город» за 2016 год (приложения) // Департамент информационных технологий города Москвы [Официальный сайт]. URL: <https://www.mos.ru/dit/documents/gosudarstvennaya-programma-goroda-moskvy-informacionnyj-gorod/view/47787220/> (дата обращения: 21.01.2018).

²³¹ Сводный годовой доклад о ходе реализации и об оценке эффективности государственных программ города Москвы за 2016 год // Открытый бюджет города Москвы [Официальный сайт]. URL: <https://budget.mos.ru/BinaryData/OBJ1172891> (дата обращения: 18.01.2018).

3.2. Государственные программы: особенности оценки эффективности реализации

3.2.1. Государственная программа Российской Федерации «Информационное общество (2011–2020 годы)»

Целью государственной программы «Информационное общество (2011–2020 годы)» (далее по тексту – Госпрограмма 23) в редакции, на основании которой подготавливались отчетные материалы за 2016 год, выступает *«повышение качества жизни граждан на основе использования информационных и телекоммуникационных технологий»*.²³² Ответственным исполнителем госпрограммы является Минкомсвязь России, соисполнителями – Роспечать и Россвязь, число участников насчитывает 15 ФОИВ. Структурно Госпрограмма 23 состоит из 4-х подпрограмм и 1-й ФЦП.

При оценке эффективности реализации Госпрограммы 23 Минкомсвязью России как ответственным исполнителем сопоставляется степень наступления контрольных событий мероприятий госпрограммы, с объемами средств, предусмотренных на реализацию мероприятий. Затем сравнение проводится между степенью достижения значений показателей подпрограмм (ФЦП) и полученной на предыдущем этапе оценкой эффективности реализации мероприятий, входящих в состав данной подпрограммы (ФЦП). Полученной оценке присваивается вес 0,5. Далее осуществляется оценка достижения плановых значений показателей уровня государственной программы, которой также присваивается вес 0,5. При расчете итоговой оценки эффективности реализации Госпрограммы 23 указанные взвешенные значения складываются.

I. Контрольные события государственной программы

Согласно отчетным данным, из 153 контрольных событий, предусмотренных к наступлению в 2016 г., наступило 140 (91,5 %). Однако, по информации Минэкономразвития России, наступившими в отчетном периоде могут быть лишь признаны 138 контрольных событий (90,2 %) из 153.

²³² Постановление Правительства Российской Федерации от 15.04.2014 № 313 (ред. от 17.06.2015) «Об утверждении государственной программы Российской Федерации «Информационное общество (2011 - 2020 годы)».

Расхождение в 2 контрольных события свидетельствует о закономерном желании ответственного исполнителя выдавать желаемое состояние сферы реализации госпрограммы за действительное, представляя результаты реализации Госпрограммы 23 в лучшем свете.

Стоит отметить также, что в соответствии с редакцией детального плана-графика реализации Госпрограммы 23, действовавшей в 2016 году²³³, 3 из 29 основных мероприятия программы (10,3 %) содержательно включают в себя исключительно финансирование расходов центрального аппарата Минкомсвязи России, Роспечати и Роскомнадзора (а также территориальных органов последнего). Подобное обстоятельство препятствует объективной оценке результатов, так как содержание таких мероприятий в основном сводится к выплате заработной платы сотрудникам и проведению закупок. В связи с этим контрольные события, а также описание достигнутого за отчетный год фактического результата представляют собой лишь попытку отражения текущей (процессной) деятельности ФОИВ в качестве программной, что затруднено чисто методологически.

Согласно расчетам Минкомсвязи России, степень реализации структурных элементов Госпрограммы 23 в 2016 г. в среднем составила 96,0 процентов. Минэкономразвития России, применяя, как упоминалось в предыдущем параграфе, дифференцированный подход, оценивает степень наступления контрольных событий Госпрограммы 23 в 97,4 процента.

II. Кассовое исполнение государственной программы

Согласно данным Минкомсвязи России, уровень кассового исполнения Госпрограммы 23 в 2016 г. составил 90,2 процента. В то же самое время Минэкономразвития России приводит несколько иные сведения (см. Таблицу 12).

²³³ Приказ Минкомсвязи России от 10.05.2016 № 192 «Об утверждении детального плана-графика реализации государственной программы Российской Федерации «Информационное общество (2011–2020 годы)» на 2016 год» // Консорциум Кодекс. Электронный фонд правовой и нормативно технической документации [Справочная правовая система]. URL: <http://docs.cntd.ru/document/420357135> (дата обращения: 17.02.2018).

Таблица 12 – Объем финансирования Госпрограммы 23 в 2016 г., млн руб.²³⁴

В соответствии с паспортом госпрограммы	Утверждено федеральным законом о бюджете на 2016 г.²³⁵	Сводная бюджетная роспись на 31 декабря 2016 г.	Кассовое исполнение по данным Минфина России	Фактические расходы к федеральному закону	Фактические расходы к сводной бюджетной росписи
91 544,2	122 801,6	111 588,5	110 824,2	90,2 %	99,3 %

Как следует из Таблицы 12, анализ кассового исполнения государственных программ Российской Федерации при внешней простоте представляет собой далеко не тривиальную задачу. Так, если превышение объемов финансирования в 1,3 раза относительно паспорта программы можно объяснить нормативно установленным отсутствием необходимости приведения в 2016 году госпрограмм в соответствие с законом о бюджете, то сокращение на 9,2 % объемов, доведенных посредством сводной бюджетной росписи, не представляется возможным объяснить на основании имеющихся данных.

В результате автор приходит к выводу о том, что с учетом вероятности значительных изменений финансирования в течение года оценка эффективности реализации программно-целевых инструментов затруднена: так, разница между оценкой фактических расходов к федеральному бюджету и к сводной бюджетной росписи составляет почти 9,1 процентного пункта, что является достаточно существенным расхождением, препятствующим объективной оценке.

III. Показатели государственной программы

В 2016 году в Госпрограмме 23 были предусмотрены значения 37 показателей, в качестве верхнеуровневых выступают 6 их них. Небезынтересно отметить, что ни один из показателей «Стратегии развития отрасли информационных технологий в Российской Федерации на 2014–2020 годы и на

²³⁴ Сведения о кассовом исполнении государственных программ Российской Федерации по итогам 2016 года / Сводный годовой доклад о ходе реализации и оценке эффективности государственных программ в 2016 году // Правительство Российской Федерации [Официальный сайт]. URL: <http://static.government.ru/media/files/IEDJiAo53cHUmfvSWryemtV8s8KgcLvT.pdf> (дата обращения: 21.01.2018).

²³⁵ Федеральный закон от 14.12.2015 № 359-ФЗ «О федеральном бюджете на 2016 год» // КонсультантПлюс [Справочная правовая система]. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_190535/ (дата обращения: 12.01.2018).

перспективу до 2025 года»²³⁶ прямо не включен в состав показателей рассматриваемой редакции Госпрограммы 23 и ее подпрограмм. При этом аналогичная тенденция отсутствия однозначной взаимосвязи редакций госпрограмм, действовавших в 2016 году, и иных стратегических документов Российской Федерации (отраслевых стратегий) наблюдается и у других программно-целевых инструментов федерального уровня²³⁷.

Из 6-ти показателей уровня госпрограммы значения по 3-м представляются позже срока формирования уточненного годового отчета. В их число входит и один из ключевых показателей госпрограммы – «место Российской Федерации в международном рейтинге по индексу развития информационных технологий»²³⁸. Не было достигнуто значение 1-го показателя – «удельный вес домохозяйств, имеющих доступ к сети Интернет с домашнего компьютера»²³⁹.

В свою очередь, из 32-х показателей подпрограмм и ФЦП в связи с особенностями методики расчета плановые значения не представлены в установленный срок по 6-ти показателям (18,8 %). Из оставшихся 26 показателей подпрограмм и ФЦП не достигнуты значения 5-ти (или 19,2 % от числа тех показателей, по которым была представлена отчетная информация).

С учетом этого оценка эффективности реализации подпрограмм (ФЦП) в 2016 г. со стороны Минкомсвязи России, рассчитываемая как произведение степени достижения значений показателей, с одной стороны, и наступления контрольных событий во взаимосвязи с уровнем кассового исполнения, с другой, представлена в Таблице 13.

²³⁶ Распоряжение Правительства Российской Федерации от 01.11.2013 № 2036-р «Об утверждении Стратегии развития отрасли информационных технологий в Российской Федерации на 2014–2020 годы и на перспективу до 2025 года» // КонсультантПлюс [Справочная правовая система]. URL: www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_154161/ (дата обращения: 18.02.2018).

²³⁷ См.: Кутукова Е.С. Указ. соч.

²³⁸ Постановление Правительства Российской Федерации от 15.04.2014 № 313 (ред. от 17.06.2015) «Об утверждении государственной программы Российской Федерации «Информационное общество (2011 - 2020 годы)».

²³⁹ Там же.

Таблица 13 – Эффективность реализации подпрограмм и ФЦП в 2016 году²⁴⁰

Наименование подпрограммы / ФЦП	Степень достижения значений показателей	Эффективность реализации	Интерпретация
Подпрограмма 1	0,79	0,71	удовлетворительный уровень эффективности
Подпрограмма 2	1,00	1,03	высокий уровень эффективности
Подпрограмма 3	0,62	0,62	неудовлетворительный уровень эффективности
Подпрограмма 4	0,63	0,80	средний уровень эффективности
ФЦП «Развитие телерадиовещания в Российской Федерации на 2009–2018 годы»	1,00	1,17	высокий уровень эффективности

Как следует из Таблицы 13, высоким уровнем эффективности реализации характеризуются лишь 2 структурных элемента Госпрограммы 23 из 5-ти (или 40,0 %), а уровень эффективности реализации подпрограммы 3 и вовсе признан неудовлетворительным.

Что касается верхнеуровневых показателей, то Минкомсвязь России оценивает степень достижения их плановых значений в 81 процент, что не соответствует действительности. В частности, в соответствии с методикой оценки эффективности реализации Госпрограммы 23, применявшейся Минкомсвязью России в 2016 году, в случае если по показателю не представлено фактическое значение, для него предусматривается понижающий коэффициент 0,5; при представлении прогнозного значения – коэффициент 0,7. В результате при использовании утвержденной методики степень реализации Госпрограммы 23 должна составлять 75 процентов, но никак не 81 процент.

Минэкономразвития России, используя по аналогии с оценкой наступления контрольных событий дифференцированный подход²⁴¹, оценивает достижение

²⁴⁰ Источник: составлено автором на основе: Годовой отчет о ходе реализации и оценке эффективности государственной программы Российской Федерации «Информационное общество (2011-2020 годы)». С. 167.

²⁴¹ Методика оценки эффективности реализации государственных программ Российской Федерации / Сводный годовой доклад о ходе реализации и оценке эффективности

верхнеуровневых показателей Госпрограммы 23 в 2016 г. в 71,5 процента, что также меньше заявленного Минкомсвязью России 81 процента.

Автор считает необходимым отдельно подчеркнуть, что достижение планового значения наиболее значимого показателя Госпрограммы 23 – «место Российской Федерации в международном рейтинге по индексу развития информационных технологий»²⁴² – характеризуется заметными трудностями. Так, в 2015 году Россия заняла в данном рейтинге 43 место из 176²⁴³ (при плане – в числе 10 ведущих стран), что даже хуже планового значения на 2013 г. (в числе 40 ведущих стран); в 2016 же году Россия заняла лишь 45 место²⁴⁴, что характеризует стойкую отрицательную динамику. Подобное обстоятельство свидетельствует о системных проблемах в сфере программно-целевого управления в Российской Федерации, так как показатели, рассчитываемые международными организациями, с учетом их относительно более высокой объективности (вследствие минимизации возможности ответственного исполнителя манипулировать полученными данными) характеризуют регресс в отрасли ИКТ.

Схожая ситуация наблюдается и со значением показателя «Степень дифференциации субъектов Российской Федерации по интегральным показателям информационного развития»²⁴⁵: его фактического значения за 2016 год составило 4,2 единицы²⁴⁶ (при плане в 2 единицы). В свою очередь, значение другого показателя – «число высокопроизводительных рабочих мест по виду

государственных программ в 2016 году // Правительство Российской Федерации [Официальный сайт]. URL: <http://static.government.ru/media/files/rtz26rK mucJ8JuKFczP1k3dXeHsUQUIM.pdf> (дата обращения: 22.01.2018). С. 3.

²⁴² Постановление Правительства Российской Федерации от 15.04.2014 № 313 (ред. от 17.06.2015) «Об утверждении государственной программы Российской Федерации «Информационное общество (2011 - 2020 годы)».

²⁴³ Measuring the Information Society Report 2017. Geneva: International Telecommunication Union. 2017. P. 31.

²⁴⁴ Ibid.

²⁴⁵ Постановление Правительства Российской Федерации от 15.04.2014 № 313 (ред. от 17.06.2015) «Об утверждении государственной программы Российской Федерации «Информационное общество (2011 - 2020 годы)».

²⁴⁶ Мониторинг развития информационного общества в Российской Федерации // Федеральная служба государственной статистики [Официальный сайт]. URL: http://www.gks.ru/wps/wcm/connect/rosstat_main/rosstat/ru/statistics/science_and_innovations/it_technology/ (дата обращения 21.01.2018).

экономической деятельности «связь»²⁴⁷ – в 2016 г. составило лишь 233 тыс. единиц (при плановом значении в 401,5 тыс. единиц).

Предположив, что к моменту формирования годового отчета Минкомсвязь России обладала бы полной информацией о значениях всех показателей, возможно отметить, что достижение их значений за 2016 г. выглядело бы следующим образом (см. Таблицу 14).

Таблица 14 – Фактическое достижение значений показателей Госпрограммы 23 в 2016 г.²⁴⁸

№ п/п	Наименование	Значения показателей		Степень достижения
		план	факт	
1	«Место Российской Федерации в международном рейтинге по индексу развития информационных технологий», ед.	в числе 10 ведущих стран	43	23,3 %
2	«Доля граждан, использующих механизм получения государственных и муниципальных услуг в электронной форме», процент	50	51,3	100,0 %
3	«Доля населения, не использующего информационно-телекоммуникационную сеть «Интернет» по соображениям безопасности, в общей численности населения», процент	5	0,5	100,0 %
4	«Степень дифференциации субъектов Российской Федерации по интегральным показателям информационного развития», ед.	2	4,2	47,6 %
5	«Удельный вес домашних хозяйств, имеющих доступ к информационно-телекоммуникационной сети «Интернет» с домашнего компьютера, в общем числе домашних хозяйств», процент	72,8	70,3	96,6 %
6	«Количество высокопроизводительных рабочих мест по виду экономической деятельности «связь», тыс. ед.	401,5	233	58,0 %
	Всего:	X	X	70,9 %

В результате в 2016 г. плановое значение достигнуто лишь по 2-м из 6-ти показателей (или лишь по 33,3 процента показателей в общем числе). Таким образом, если бы соответствующая информация представлялась к моменту

²⁴⁷ Постановление Правительства Российской Федерации от 15.04.2014 № 313 (ред. от 17.06.2015) «Об утверждении государственной программы Российской Федерации «Информационное общество (2011 - 2020 годы)».

²⁴⁸ Источник: составлено автором на основе Годовой отчет о ходе реализации и оценке эффективности государственной программы Российской Федерации «Информационное общество (2011-2020 годы)».

формирования годового отчета, а не позднее, то степень реализации Госпрограммы 23 составила бы не 81,0 %, а лишь 70,9 % при использовании методики, применяемой Минкомсвязью России, и 66,7 % при использовании методики Минэкономразвития России.

IV. Общая оценка эффективности реализации государственной программы

По оценкам Минкомсвязи России, общая оценка эффективности реализации Госпрограммы 23 в 2016 году составила 87 процентов. Указанное значение соответствует среднему уровню эффективности реализации Госпрограммы 23. Вместе с тем в случае использования уточненной информации о достижении плановых значений показателей уровня госпрограммы (Таблица 14) итоговая оценка составила бы 82 процента.

По данным Минэкономразвития России, эффективность деятельности Минкомсвязи России в качестве ответственного исполнителя в отчетном году составила 50 процентов. В результате итоговая оценка реализации, присвоенная Минэкономразвития России Госпрограмме 23 в 2016 году, составляет 81,2 процента. В общей рейтинговой оценке степени эффективности реализации государственных программ Российской Федерации в 2016 году Госпрограмма 23 заняла 21 место из 37, что соответствует оценке «степень эффективности реализации ниже средней».

На основании проведенного анализа можно предположить, что принятие значимых управленческих решений на основании представленных отчетных материалов затруднено чисто процессуально. Как видно на примере ключевых показателей Госпрограммы 23 (например, более чем четырехкратное недостижение позиций Российской Федерации в «Международном рейтинге по индексу развития информационных технологий»²⁴⁹), оценка проводится не столько в отношении реальной ситуации в сфере ИКТ, сколько в отношении тех материалов, которые были представлены ответственными исполнителями, что

²⁴⁹ Постановление Правительства Российской Федерации от 15.04.2014 № 313 (ред. от 17.06.2015) «Об утверждении государственной программы Российской Федерации «Информационное общество (2011 - 2020 годы)».

являет собой существенный недостаток как действующей системы оценки программно-целевых инструментов, так и российской концепции БОР в целом.

Проблемы возникают и при оценке уровня кассового исполнения. В частности, с учетом значительных изменений в течение года открытым остается вопрос, относительно чего необходимо его оценивать: закона о бюджете или сводной бюджетной росписи. Трудностью выступает и вполне естественное желание ответственного исполнителя выдавать желаемое положение вещей в курируемой сфере за действительное, чем частично объясняется разница между количеством наступивших контрольных событий Госпрограммы 23 по оценкам Минкомсвязи России и по оценкам Минэкономразвития России.

3.2.2. Государственная программа города Москвы «Информационный город» на 2012–2018 годы

Предваряя анализ государственных программ города Москвы, следует отметить, что в части методик оценки эффективности их реализации единые подходы и стандарты отсутствуют. Так, в одних госпрограммах («Развитие образования города Москвы»²⁵⁰, «Социальная поддержка жителей города Москвы»²⁵¹) применяется методика, базирующаяся на Методических указаниях (соответственно в редакции приказов Минэкономразвития России от 20 ноября 2013 г. № 690 (утратил силу)²⁵², от 16 сентября 2016 г. № 582²⁵³); в других оценка эффективности реализации проводится посредством простого сопоставления плановых и фактически достигнутых значений показателей и уровня кассового

²⁵⁰ Постановление Правительства Москвы от 27.09.2011 № 450-ПП «Об утверждении Государственной программы города Москвы «Развитие образования города Москвы («Столичное образование»)» // Гарант [Справочная правовая система]. URL: <http://base.garant.ru/71508550/> (дата обращения 09.02.2018).

²⁵¹ Постановление Правительства Москвы от 06.09.2011 № 420-ПП Об утверждении Государственной программы города Москвы «Социальная поддержка жителей города Москвы» // Гарант [Справочная правовая система]. URL: <http://base.garant.ru/397564/> (дата обращения 10.02.2018).

²⁵² Приказ Минэкономразвития России от 20.11.2013 № 690 «Об утверждении Методических указаний по разработке и реализации государственных программ Российской Федерации» (утратил силу) // КонсультантПлюс [Справочная правовая система]. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_159904/ (дата обращения: 10.02.2018).

²⁵³ Приказ Минэкономразвития России от 16.09.2016 № 582 «Об утверждении Методических указаний по разработке и реализации государственных программ Российской Федерации».

исполнения; наиболее прогрессивный вариант методик оценки с применением весовых коэффициентов используется менее чем в половине случаев (в 6 из 14, или 42,9 %, случаев). При этом особыми характеристиками на общем фоне отличается именно методика оценки государственной программы города Москвы «Информационный город» на 2012–2018 годы, где итоговая оценка представляет собой не количественное (числовое) выражение, а качественную характеристику.

Таким образом, в связи с большой вариативностью методик их общими чертами выступает лишь проведение координатором госпрограммы (аналогом ответственного исполнителя на федеральном уровне) оценки результативности мероприятий, которая характеризуется степенью достижения плановых значений показателей, и оценки степени освоения средств. Наиболее значимым отличием от федерального уровня является то обстоятельство, что Департамент экономической политики и развития города Москвы (далее по тексту – ДПЭ) по факту лишь агрегирует отчетные данные, представляемые координаторами госпрограмм, и, в отличие от Минэкономразвития России, не проводит дополнительную аналитическую работу в рамках сводных докладов, на основании которой могли бы приниматься соответствующие управленческие решения. В результате при оценке эффективности реализации госпрограмм города Москвы не анализируется ни наступление контрольных событий, ни эффективность деятельности координаторов программ.

Целями государственной программы города Москвы «Информационный город» на 2012–2018 годы (далее – Программа 12) в редакции, на основании которой подготавливались отчетные материалы за 2016 год, выступают *«повышение качества жизни населения города Москвы за счет широкомасштабного использования информационно-коммуникационных технологий в социальной сфере, в сфере обеспечения комплексной безопасности города Москвы и иных сферах управления городом Москвой, а также в повседневной жизни граждан; повышение эффективности и прозрачности*

управления городом Москвой».²⁵⁴ Координатором Программы 12 является Департамент информационных технологий города Москвы (далее по тексту – ДИТ), ответственными исполнителями подпрограмм (аналогом соисполнителей на федеральном уровне) – ДИТ и Департамент средств массовой информации и рекламы города Москвы, число же соисполнителей подпрограмм (аналогов участников) составляет 54 органа исполнительной власти города Москвы. Структурно Программа 12 состоит из 5-ти подпрограмм.

В соответствии с методикой оценки эффективности реализации Программы 12, применяемой ДИТ, под ее результативностью понимается степень достижения запланированного уровня нефинансовых результатов, характеристикой чего выступает индекс результативности (степень достижения плановых значений показателей). Параллельно координатором программы проводится анализ освоения средств (как бюджетных, так и привлеченных из внебюджетных источников). Полученные значения сопоставляются аналитически, без проведения дополнительных расчетов, и на этом основании госпрограмме присваивается итоговая оценка эффективности реализации.

В рамках годового отчета по выполнению государственной программы города Москвы «Информационный город» за 2016 год ДИТ отчитался в следующих результатах.

I. Показатели государственной программы

В 2016 году в Программе 12 предусмотрены значения 61-го показателя: в качестве верхнеуровневых выступают 6 показателей, 55 показателей отнесены к уровню подпрограмм. При этом для подпрограммы 4 «Управление реализацией программы» показатели, характеризующие прогресс в ее реализации, не предусмотрены. В отличие от Госпрограммы 23, разработчиками Программы 12 решили не формировать номинальные программные элементы для сугубо процессной подпрограммы; контрольные же события, как упоминалось выше, для государственных программ города Москвы не формируются.

²⁵⁴ Постановление Правительства Москвы от 09.08.2011 № 349-ПП (ред. от 10.10.2016) «Об утверждении Государственной программы города Москвы «Информационный город» (с изменениями и дополнениями).

Из 6-ти показателей уровня государственной программы в 2016 г. были достигнуты плановые значения 5-ти (83,3 процента). В отличие от Госпрограммы 23, фактические значения всех показателей Программы 12 представлены в срок, предшествующий подготовке сводного годового доклада, что представляет собой существенный положительный аспект по сравнению с практикой, сложившейся на федеральном уровне.

Из 55-ти показателей уровня подпрограмм Программы 12 в 2016 году достигнуты значения 49 показателей (или 89,0 % от числа показателей подпрограмм Программы 12). С учетом представленной информации возможно рассчитать индексы результативности для подпрограмм Программы 12 и Программы 12 в целом (см. Таблицу 15).

Таблица 15 – Результативность подпрограмм Программы 12 и Программы 12 в целом в 2016 г.²⁵⁵

Наименование	Показатели			Вес	Индрез	Ранг результативности
	Всего	Достигнуто значений	Доля			
Подпрограмма 1	9	7	77,8 %	0,11	111,9 %	Высокорезультативно
Подпрограмма 2	22	21	95,5 %	0,05	102,3 %	Плановое исполнение
Подпрограмма 3	13	13	100,0 %	0,08	105,2 %	Высокорезультативно
Подпрограмма 4 <*>	X	X	X	X	X	Нет оценки
Подпрограмма 5	11	8	72,7 %	0,09	101,5 %	Плановое исполнение
Государственная программа	6	5	83,3 %	0,17	100,6 %	Плановое исполнение

<*> В 2016 году показатели, характеризующие эффективность реализации Подпрограммы 4, не предусмотрены.

Таким образом, результативность как подпрограмм, так и Программы 12 в целом соответствует плановым параметрам. Вместе с тем ни в годовом отчете, ни в материалах сводного годового доклада за 2016 г. детальная оценка результативности Программы 12 не приводится.

II. Кассовое исполнение государственной программы

По информации ДИТ, индекс освоения средств для Программы 12 в 2016 г. в среднем составил 97,1 процента. При этом сведения об индексах освоения

²⁵⁵ Источник: составлено автором на основе: Отчет по Государственной программе города Москвы «Информационный город» за 2016 год.

средств равно как о присвоении соответствующих рангов координатором госпрограммы в свободном доступе не представлены: объемы расходов даны лишь в качестве аналитического приложения к годовому отчету.

В свою очередь, материалы, представленные ДЭП, содержат лишь данные о плановых расходах, предусмотренных на реализацию Программы 12, и их детальный анализ также не проводится.

III. Общая оценка эффективности реализации государственной программы

Итоговая оценка эффективности реализации Программы 12 осуществляется посредством сопоставления рангов результативности и освоения, на основании чего координатором госпрограммы формируются рекомендации по корректировке параметров и мероприятий Программы 12 на будущие периоды.

Согласно данным ДИТ возможно заключить, что в 2016 г. Программа 12 реализовывалась эффективно. Вместе с тем существенные замечания в части направлений дальнейшего анализа и корректировки показателей и мероприятий госпрограммы отсутствуют, а предложения сводятся лишь к увеличению плановых значений показателей подпрограмм 1 и 3, получивших ранг «высокорезультативно», а также к сокращению объемов финансирования подпрограммы 2, получившей удовлетворительный ранг освоения.

При этом в «Сводном годовом отчете о ходе реализации и оценке эффективности государственных программ города Москвы за 2016 г.»²⁵⁶ эффективность реализации Программы 12 оценена на уровне 1,05 – однако никакие дополнительные комментарии на этот счет не приводятся²⁵⁷. Остается неясным, каким образом получено указанное значение. С учетом того что эффективность реализации Программы 12 представляет собой *качественную* характеристику, подобное значение очевидно является результатом выполнения математических операций с индексами результативности (100,6 %) и / или освоения (97,1 %) программы. Однако применение использовавшихся

²⁵⁶ Сводный годовой доклад о ходе реализации и об оценке эффективности государственных программ города Москвы за 2016 год.

²⁵⁷ Там же. С. 84.

координатором госпрограммы формул, расчеты средних значений и иные действия не позволили прийти к указанному значению.

Одновременно в отличие от сводного годового доклада, подготовленного Минэкономразвития России, в составе материалов сводного годового доклада города Москвы отсутствует информация о применявшихся формулах расчета эффективности реализации госпрограмм города Москвы, а также табличные приложения с исходными данными. При этом информация о некой собственной методике оценке эффективности реализации госпрограмм, которая бы использовалась ДЭП в 2016 году, в свободном доступе также отсутствует. Таким образом, информация об оценке эффективности реализации Программы 12, представленная в материалах сводного годового доклада, является либо следствием технической ошибки, либо применения формул расчета эффективности, отсутствующих в свободном доступе.

Подводя итог мета-оценивания результатов оценки Программы 12, следует отметить, что роль ДЭП значительно ниже сопоставимой роли Минэкономразвития России. Так, сводный годовой доклад на уровне Москвы представляет собой простое обобщение информации, представляемой в материалах годовых отчетов координаторов, и аналитическая часть в его составе минимальна. Объектами оценки выступают достигнутые результаты, являющиеся простым описанием, а также уровень кассового исполнения, приводимый без соответствующей детализации. Одновременно, хотя ДЭП и формирует оценку эффективности реализации госпрограмм, применяемая методика расчета не входит в состав материалов, а количественная оценка (рейтинг 1,05 у Программы 12) используется применительно к программно-целевым инструментам, реализация которых предполагает лишь качественную оценку.

Таким образом, серьезным методологическим вызовом при оценке госпрограмм города Москвы является отсутствие унифицированных методик на уровне координаторов госпрограмм, а также крайне низкая роль ДЭП в оценке программно-целевых инструментов, который не проводит их дополнительное оценивание. В результате, хотя государственные программы реализуются в целом

эффективно (как показано на примере Программы 12 – в сравнении, например, с Госпрограммой 23, характеризующейся недостижением значений ряда ключевых показателей), методологические аспекты их оценивания характеризуются негативно: сопоставимость оценок госпрограмм между собой затруднена, что препятствует принятию взвешенных и проработанных управленческих решений. Нерешенной проблемой остается также и конфликт интересов, обусловленный закономерным желанием координаторов госпрограмм искажать результаты реализации курируемых программно-целевых инструментов в лучшую сторону, что заостряет вопрос беспристрастности и объективности полученных оценок.

Следует отметить также, что по итогам 2016 года эффективной признана реализация всех 14 государственных программ города Москвы²⁵⁸; по итогам 2015 года также все 14 реализуемых государственных программ признаны эффективными²⁵⁹. Таким образом, учитывая, что качественно разнородные программы получают одинаково высокую оценку, а число независимых экспертных работ по оценке эффективности реализации госпрограмм города Москвы незначительно, автор приходит к заключению, что применяемые координаторами программ методики не отражают реальный прогресс в сфере реализации соответствующих программно-целевых инструментов.

Представленный анализ показывает, что по аналогии с международной практикой российской опыт оценки госпрограмм характеризуется сходными проблемами. Проявление в российской практике представленных в параграфе 2.3. проблем международного опыта оценки отражено в Таблице 16.

²⁵⁸ Сводный годовой доклад о ходе реализации и об оценке эффективности государственных программ города Москвы за 2016 год.

²⁵⁹ Сводный годовой доклад о ходе реализации и об оценке эффективности государственных программ города Москвы за 2015 год // Открытый бюджет города Москвы [Официальный сайт]. URL: <https://budget.mos.ru/BinaryData/OBJ1230401> (дата обращения: 11.02.2018).

Таблица 16 – Проявление проблем международного опыта оценки государственных программ в российской практике²⁶⁰

№ п/п	Наименование	Проявление
1.	Перевод целей государственных программ в измеримые показатели, их взаимная увязка и оценка	– <u>Российская Федерация</u>: отсутствие взаимосвязи между освоенным объемом средств и достигнутыми значениями показателей (например, 42-я позиция Российской Федерации в рейтинге по индексу развития информационных технологий в 2013 г. и лишь 43-я – в 2016 г. и др.); опосредованное влияние достигнутых значений показателей на прогресс в достижении целей (решении задач); сохранение неизменными значений показателей при увеличении / уменьшении объемов финансирования; – <u>г. Москва</u>: значительное число показателей в составе госпрограмм, на ряд из которых координатор не оказывает влияние (либо оказывает только косвенное влияние); указанная проблема проявляется в подавляющем большинстве иных субъектов РФ
2.	Межведомственная координация при оценке программ	– <u>Российская Федерация</u>: По состоянию на 2017 год Минэкономразвития России является ФОИВ, ответственным за реализацию 6 из 43 госпрограмм (14,0 %), и одновременно министерством, осуществляющим подготовку отчетов по результатам ежеквартального мониторинга и оценки в рамках сводных годовых докладов; – <u>г. Москва</u>: ДЭП является органом исполнительной власти, ответственным за реализацию 1 из 13 (7,7 %) госпрограмм города Москвы и одновременно ведомством, осуществляющим подготовку сводного годового доклада
3.	Слабости методик оценки государственных программ	– проблема универсальна для мировой практики: экспертные методы оценки госпрограмм субъективны, в то время как объект оценки (социально-экономический вклад реализации той или иной программы) не позволяет ограничиться эконометрическими (количественными) методами оценивания – <u>г. Москва</u>: сосуществование трудно сопоставимых методик, затрудняющих сравнение результатов оценки госпрограмм между собой; получение всеми реализуемыми государственными программами оценки «эффективная» в 2015 и 2016 годах
4.	Отсутствие достоверной и своевременной информации о ходе реализации программно-целевых инструментов	– <u>Российская Федерация</u>: отсутствие информации о достижении фактических значений по 3-м из 6-и показателей Госпрограммы 23 на момент формирования годовой отчетности, оппортунизм при

²⁶⁰ Источник: составлено автором.

№ п/п	Наименование	Проявление
		признании контрольных событий наступившими; – г. Москва: отсутствие в свободном доступе сведений о методике оценки эффективности, применяемой ДЭП, о кассовом исполнении в разрезе источников финансирования и о ряде иных аспектов

Проанализировав практику оценки государственных программ Российской Федерации и города Москвы, автор предлагает провести анализ уровня развития института оценки в России с использованием Методики сравнения уровня развития оценки в различных институциональных системах, представленной в параграфе 1.3.

I. Параметр «Единые понятия, стандарты и требования к оценке». Как упоминалось ранее, для федеративных государств оценка проводится одновременно для как федерального уровня, так и для административно-территориальных единиц. В результате, несмотря на наличие ряда универсальных стандартов и требований, предъявляемых к оцениванию, Российская Федерация в целом характеризуется относительно низким значением по данному параметру.

В числе положительных аспектов стоит отметить, что в Бюджетном кодексе Российской Федерации, а также в федеральной и региональной нормативной правовой базе по разработке и реализации программно-целевых инструментов базовые определения в целом заданы (хотя вопрос взаимоотношения ряда из них остается открытым – например, соотнесение понятий эффективность и результативность в Бюджетном кодексе Российской Федерации неоднозначно)²⁶¹. Одновременно следует указать на существование унифицированных форм представления отчетной информации, а также на наличие единой системы для размещения отчетных данных в сети Интернет – Портал госпрограмм²⁶².

²⁶¹ Чегринцев Е.А. Принцип результативности и эффективности использования бюджетных средств в Российской Федерации // Вестник РЭА им. Г.В. Плеханова. 2009. №3. URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/printsip-rezultativnosti-i-effektivnosti-ispolzovaniya-byudzhethnyh-sredstv-v-rossiyskoy-federatsii> (дата обращения: 28.07.2018). С. 24–31.

²⁶² Портал государственных программ Российской Федерации [Официальный сайт].

В то же самое время, как упоминалось выше, в 2016 году на федеральном уровне отсутствовала взаимосвязь между рядом отраслевых стратегий и соответствующими государственными программами, а в части единых методологических подходов продолжает царить неопределенность (что проявляется, например, в качественно разнородных способах оценки эффективности реализации госпрограмм города Москвы, в различных способах оценки уровня кассового исполнения или трактовки факта наступления контрольных событий для федеральных программ и т.д.). По оценкам специалистов²⁶³, методики, применяемые на уровне субъектов РФ, представляют собой одну из наиболее острых проблем БОР в России по причине методологического несовершенства последних. Так, в значительном числе субъектов методики слабо проработаны, строятся на неоднозначных математических алгоритмах, искажающих результаты оценки в лучшую сторону, и предполагают оценку результатов реализации госпрограмм исключительно в привязке к бюджетному финансированию, что не позволяет в полной мере учитывать их социально-экономическую эффективность.

В результате по параметру St российская практика оценки программно-целевых инструментов может быть оценена в 3,0 балла.

II. Параметр «Плюрализм в оценивании». Несмотря на существования ряда государственных структур, осуществляющих программную оценку (Минэкономразвития России, Минфин России, Счетная палата РФ и аналогичные органы субъектов РФ, а также Аналитический центр при Правительстве РФ), прецеденты привлечения представителей экспертного сообщества и структур гражданского общества в рамках оценки госпрограмм практически отсутствуют²⁶⁴. Процесс оценивания характеризуется формальным характером

²⁶³ Паладич М.С. Указ. соч.

²⁶⁴ См.: Гражданское общество в модернизирующейся России: аналитический доклад Центра исследований гражданского общества и некоммерческого сектора Национального исследовательского университета «Высшая школа экономики» по итогам реализации проекта «Индекс гражданского общества – CIVICUS» / Л.И. Якобсон, И.В. Мерсиянова, О.Н. Кононыхина и др. М.: НИУ ВШЭ, 2011. 60 с.; Сунгуров А.Ю., Нездюров А.Л. Модели взаимодействия органов государственной власти и структур гражданского общества: российский опыт // Мониторинг общественного мнения: экономические и социальные

работы общественных советов при ответственных исполнителях (координаторах) и чисто номинальным порядком проведения инициативного согласования проектов госпрограмм заинтересованными ФОИВами и организациями²⁶⁵. С учетом того, что практически все акторы, принимающие участие в оценке программно-целевых инструментов, являются государственными, степень влияния независимых экспертных и научных организаций на формирование решений по результатам оценки крайне мала.

В связи с этим, учитывая относительно более высокую значимость наличия независимой программной оценки, автор считает возможным оценить параметр «Плюрализм в оценивании» на уровне ниже среднего – в 2,5 балла.

III. Параметр «Направления использования результатов оценки (в течение последних 3-х лет)». При кажущейся на первый взгляд парадоксальности результаты оценки программно-целевых инструментов в России практически исключены из бюджетного процесса. В целях подтверждения данного тезиса в Приложении к настоящему исследованию приведен перечень государственных программ Российской Федерации (за исключением госпрограмм, содержащих сведения, составляющие государственную тайну) в разрезе объемов ресурсного обеспечения согласно федеральным законам о федеральном бюджете за период 2014–2016 годов с указанием оценок эффективности их реализации в соответствии со сводными годовыми докладами Минэкономразвития России.

Специфика бюджетного процесса в России позволяет учитывать результаты оценки госпрограмм лишь в год, следующий за отчетным: так, в соответствии с Порядком уточненный сводный годовой доклад представляется Минэкономразвития России в Правительство РФ только к 12 мая года, следующего за отчетным. К указанному моменту новые редакции государственных программ реализуются уже в течение 5 месяцев. В результате

перемены. 2015. № 6. С. 32–47.

²⁶⁵ Зайцев В.Е. Организационные и методологические проблемы государственных программ // Государственное управление. Электронный вестник. 2016. № 57. URL: http://e-journal.spa.msu.ru/vestnik/item/57_2016zaitsev.htm (дата обращения: 07.02.2018). С. 121.

сокращение или увеличение объемов финансирования по результатам оценки становится возможным только при формировании федерального закона о бюджете на период через 2 года от момента представления отчетных материалов.

На основании корреляционного анализа Приложения можно прийти к следующим выводам (см. Таблицу 17):

Таблица 17 – Взаимосвязь оценки эффективности реализации государственных программ и изменения объемов финансирования²⁶⁶

Переменная 1	Переменная 2	Число элементов	Коэффициент корреляции	P _{value}
Оценка эффективности реализации (2014 год)	Изменение объемов финансирования (к предыдущему году), 2016 год	30	26,5 %	0,05
Оценка эффективности реализации (2015 год)	Изменение объемов финансирования (к предыдущему году), 2017 год	35	2,8 %	0,05
Оценка эффективности реализации (2016 год)	Изменение объемов финансирования (к предыдущему году), 2018 год	35	-3,2 %	0,05

Из Таблицы 17 следует, что статистически значимая связь между результатами оценки эффективности реализации государственных программ и ее учетом при разработке и принятии управленческих решений не наблюдается (коэффициент корреляции между оценкой эффективности реализации госпрограмм и изменением объемов их финансирования составил в среднем всего 8,7 процента). В результате текущая практика оценки эффективности госпрограмм практически не включена в процесс разработки и принятия управленческих решений и носит формальный характер.

Вместе с тем имеющиеся данные позволяют заключить, что отчетная информация может являться основанием для разработки точечных преобразований в системе государственного управления – например, внедрения пилотных государственных программ²⁶⁷ и национальных программ (проектов)²⁶⁸, что будет более детально рассмотрено в следующем параграфе.

²⁶⁶ Источник: составлено автором.

²⁶⁷ Постановление Правительства Российской Федерации от 12.10.2017 № 1242 «О разработке, реализации и об оценке эффективности отдельных государственных программ Российской Федерации» (вместе с «Правилами разработки, реализации и оценки эффективности отдельных

В результате по указанному параметру Российской Федерации может быть присвоено лишь 0,71 балла.

IV. Параметр «Меры, применяемые в случае неудовлетворительной реализации государственной программы (в течение последних 3-х лет)». В связи с особенностями политической системы, меры, предпринимаемые по отношению к неэффективным госпрограммам и лицам, ответственным за их реализацию, практически отсутствуют. В частности, по состоянию на начало 2018 г. в Российской Федерации «в явном виде вследствие неэффективности не была прекращена ни одна государственная программа»²⁶⁹.

Из перечня предусмотренных мер возможно отметить лишь обнародование информации о неэффективных государственных программах. Следует указать также на спорадически проводимое повышение квалификации персонала, обеспечивающего реализацию государственных программ²⁷⁰, однако, по мнению автора, данные меры не связаны с их неэффективной реализацией, а представляют собой лишь этап планового повышения квалификации.

В результате по указанному параметру Российской Федерации может быть присвоено 0,56 балла.

V. Параметр «Индекс дистанции власти». Согласно данными Института Хофстеде²⁷¹, актуальное на момент написания настоящей диссертации значение параметра индекса дистанции власти в Российской Федерации составляет 93 ед., что является одним из самых высоких показателей в мире. Значительное

государственных программ Российской Федерации» // КонсультантПлюс [Справочная правовая система]. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_280803/ (дата обращения: 06.01.2018).

²⁶⁸ Указ Президента Российской Федерации от 07.05.2018 № 204 «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года» // КонсультантПлюс [Справочная правовая система]. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_297432/ (дата обращения: 22.07.2018).

²⁶⁹ Зайцев В.Е. Оценка государственных программ Российской Федерации: новые вызовы. С. 119.

²⁷⁰ См.: Центр проектного менеджмента РАНХиГС обучает проектные команды // Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации [Официальный сайт]. URL: <https://www.ranepa.ru/sobytiya/novosti/centr-proektnogo-menedzhmenta-ranhighs-obuchaet-proektnye-komandy> (дата обращения: 23.08.2018).

²⁷¹ The Hofstede Insights [Official Site].

социальное, культурное и экономическое несоответствие между индивидами, стоящими на разных ступенях властной иерархии, подчеркивает большое значение символических атрибутов, а также статусного компонента. Помимо этого, Российская Федерация является чрезвычайно централизованным государством: по оценкам специалистов²⁷², 2/3 совокупного объема иностранных инвестиций направляются в Москву, сосредотачивающей более 80 % российского финансового потенциала. Указанные обстоятельства существенно снижают потенциал к проведению объективных и независимых оценок, так как фактически блокируют соответствующий запрос у большей части населения.

В результате по данному параметру России может быть присвоено лишь 0,35 балла.

Визуализация данных для Российской Федерации, параметры которой приведены в Таблице 18, представлена на Рисунке 7.

Таблица 18 – Результаты анализа развития института оценки в Российской Федерации²⁷³

№ п/п	Параметр	Сокращенное наименование	Значение
1.	Единые понятия, стандарты и требования к оценке	St	3,00
2.	Плюрализм в оценивании	Pl	2,50
3.	Направления использования результатов оценки (в течение последних 3-х лет)	Rslt	0,71
4.	Меры, применяемые в случае неудовлетворительной реализации государственной программы (в течение последних 3-х лет)	Msr	0,56
5.	Индекс дистанции власти	PDI	0,35
	<i>Справочно:</i>	Среднеквадр. откл.	1,23

²⁷² The Hofstede Insights [Official Site].

²⁷³ Источник: составлено автором.

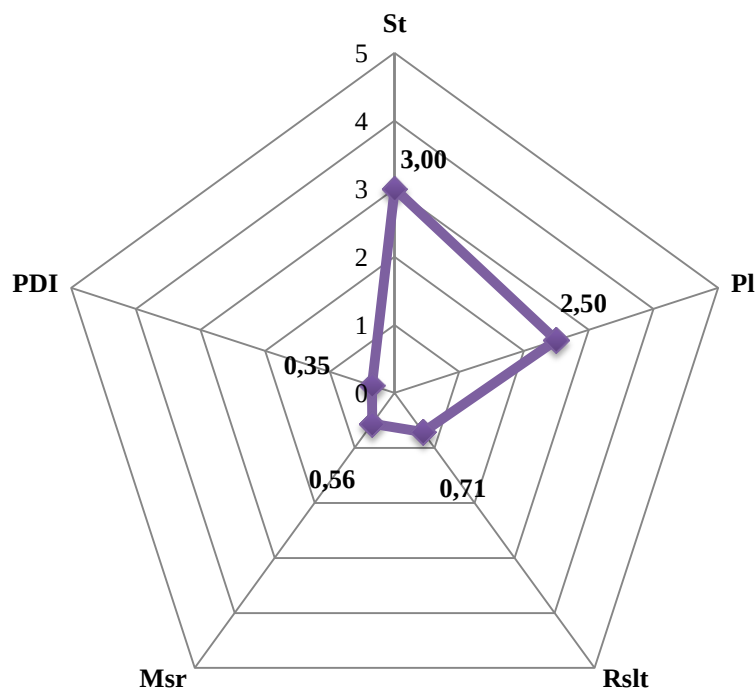


Рис. 7 – Развитие института оценки в Российской Федерации²⁷⁴

Как следует из Рисунка 7, институт оценки государственных программ в России фактически не является развитым. Несмотря на относительный прогресс в методологии, результаты оценки остаются исключенными из бюджетного процесса. Такие факторы, как невысокое значение параметра PI, отсутствие как корреляции между результатами оценки госпрограмм и выделяемыми в дальнейшем объемами бюджетных ассигнований, так и прецедентов прекращения реализации неэффективных программно-целевых инструментов, предельно низкое значение параметра PDI, свидетельствующее о неготовности граждан видеть в лице власть предержащих равноправных партнеров, – крайне негативно характеризуют институциональную зрелость оценки в России. Чрезвычайно низкие значения параметров Rslt (0,71) и Msr (0,56) косвенно свидетельствуют о наличии групп интересов, не заинтересованных в реальном учете результатов оценки при принятии управленческих решений и изменении сложившихся не оптимальных по Парето равновесий. Одновременно крайне высокая степень

²⁷⁴ Источник: составлено автором.

дистанции власти ($PDI=0,35$) и относительно низкий плюрализм препятствуют корректировке существующего положения, подрывая институциональный спрос на преобразования, являя собой образец институциональной ловушки – «нормы поведения агентов, при которой ни один из них не может предложить лучшей альтернативы, однако вся совокупность агентов проигрывает»²⁷⁵. Иными словами, отсутствие учета результатов оценки в Российской Федерации является устойчивой нормой, и отклонение агентов от соблюдения данного равновесия, не эффективного для конечных благополучателей (граждан), сопряжено со значительными издержками. В то же самое время среднеквадратическое отклонение, хотя и является сравнительно высоким ($S=1,23$) вследствие среднего уровня параметров St и Pl , в целом находится в пределах нормы, что характеризует относительно равномерное развитие оценки.

В результате, учитывая, что в рамках настоящей работы под оценкой в качестве института понимается совокупность формальных и неформальных норм и правил поведения агентов, определяющая процедуры и вероятность учета результатов оценки при изменении сложившихся равновесий, автор считает возможность заключить, что российская практика оценки программно-целевых инструментов не является развитой и сохраняет лишь форму, но не реальное содержание данных процессов.

Обозначив существующие трудности объективной оценки хода реализации госпрограмм в отечественной практике, автор считает возможным представить анализ перспектив развития оценки программно-целевых инструментов в России.

²⁷⁵ Зайцев В.Е. Организационные и методологические проблемы государственных программ. С. 128.

3.3. Перспективы развития оценки программно-целевых инструментов в Российской Федерации

Представленный анализ позволяет прийти к выводу, что реальная практика оценки эффективности государственных программ Российской Федерации свидетельствует о низком уровне оценки как института управления государственными программами. Основные методологические и системные институциональные проблемы существуют по причине наличия лишь формы, но не реального содержания оценки.

Сводный анализ развития института оценки в России и за рубежом представлен на Рисунке 8.

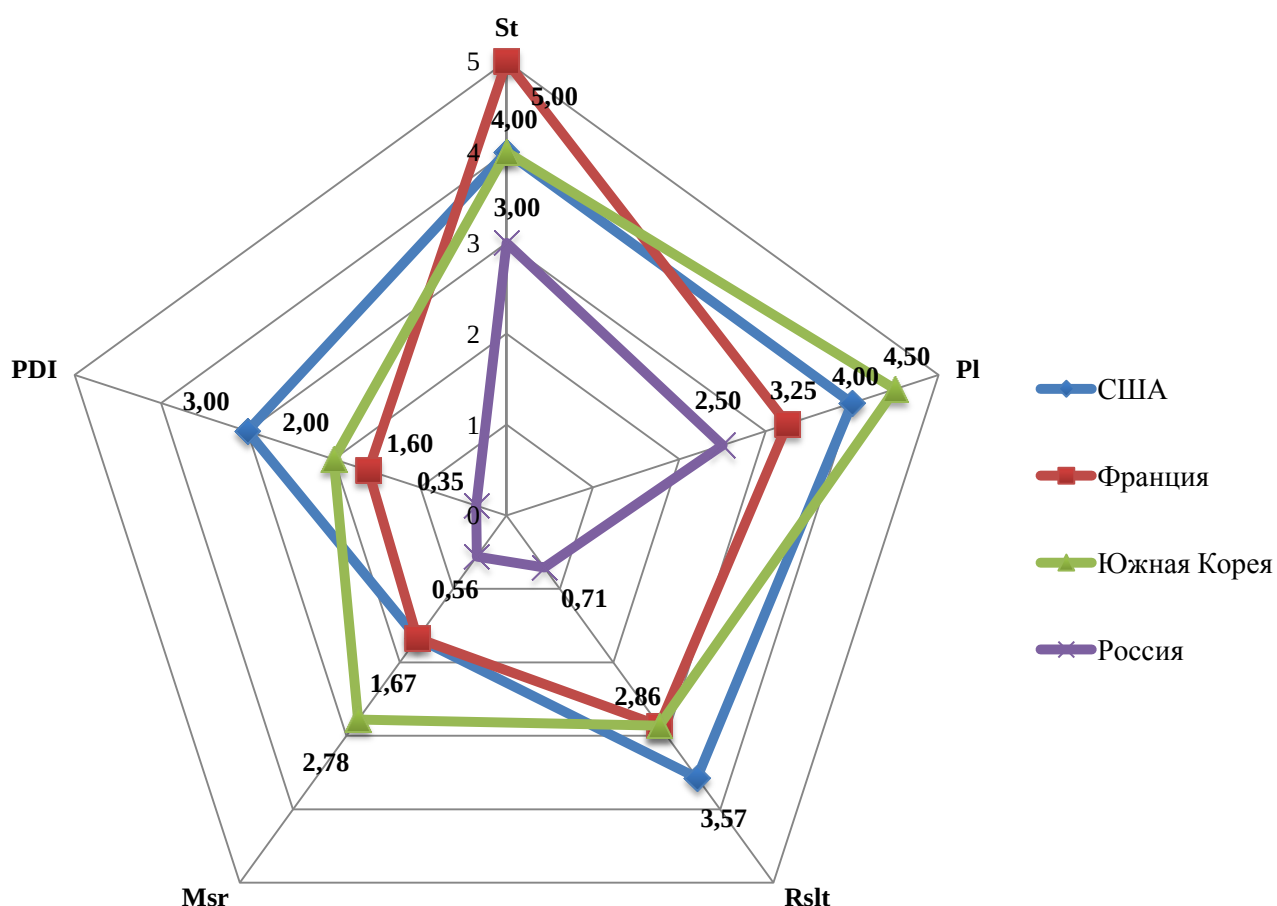


Рис. 8 – Развитие института оценки в США, Франции, Южной Кореи и Российской Федерации²⁷⁶

²⁷⁶ Источник: составлено автором.

Как следует из представленного рисунка, рассмотренные страны превосходят Российскую Федерацию по всем критериям институциональной зрелости оценки, при этом наибольший разрыв наблюдается по параметрам Rlst (2,15) и PDI (1,35). В сравнении с иными странами Россия характеризуется крайне высоким уровнем дистанции власти ($PDI=0,35$), средним уровнем плюрализма ($Pl=2,5$) и фактическим полным отсутствием прецедентов как учета результатов оценки в бюджетном процессе ($Rlst=0,71$), так и применения мер к неэффективным госпрограммам и лицам, ответственным за их реализацию ($Msr=0,56$), при высокой – относительно иных параметрах – оценке уровня формальной институционализации оценки ($St=3,0$).

Стоит отметить, что характерной общей чертой рассмотренного ранее опыта США, Франции и Южной Кореи выступает наличие соответствующего запроса в политической повестке дня со стороны большого числа заинтересованных сторон – законодательной власти, представителей экспертного и научного сообщества (параметр Pl), гражданского общества (параметр PDI) – на относительно беспристрастную оценку эффективности реализации программно-целевых инструментов, что в результате обеспечивает спрос на оценку в качестве института. Наличие единых подходов, стандартов и определений в области программной оценки положительно сказываются на возможности нивелировать риски применения оценки в качестве инструмента достижения краткосрочных конъюнктурных целей ряда агентов, в результате чего результаты оценки становятся интегрированными в бюджетный процесс, а к неэффективным программам применяются соответствующие меры.

В связи с этим перспективы внедрения новых программно-целевых инструментов – приоритетных проектов (программ), пилотных государственных программ и национальных проектов (программ) – предстают весьма туманными, а появление данных инструментов стало настоящим вызовом для специалистов по оцениванию²⁷⁷.

²⁷⁷ Зайцев В.Е. Оценка государственных программ Российской Федерации: новые вызовы. С. 120.

Постановлением Правительства Российской Федерации от 15 октября 2016 г. № 1050 было утверждено «Положение об организации проектной деятельности в Правительстве Российской Федерации»²⁷⁸ (далее – Положение), «которое определило общие принципы реализации элементов проектного подхода в системе органов исполнительной власти Российской Федерации»²⁷⁹.

Согласно Положению под проектом понимается *«комплекс взаимосвязанных мероприятий, направленных на достижение уникальных результатов в условиях временных и ресурсных ограничений»*,²⁸⁰ под программой – *«комплекс взаимосвязанных проектов и мероприятий, объединенных общей целью и координируемых совместно в целях повышения общей результативности и управляемости»*.²⁸¹ При этом органы исполнительной власти вправе реализовывать собственные ведомственные проекты. Приоритетные проекты (программы) и ведомственные проекты, соответствующие области осуществления конкретной государственной программы Российской Федерации, отражается в ее составе в качестве структурного элемента, что находит отражение даже в бюджетной классификации: проекты выступают в качестве основных мероприятий госпрограмм, но обладают собственной нормативной правовой базой, устанавливающей порядок их по разработки, реализации и оценки эффективности.

В связи с этим оценка эффективности реализации приоритетных проектов (программ) не в качестве самостоятельных единиц, а как структурных элементов госпрограмм существенно осложнена методологически: если в рамках аудита существующей разницей можно пренебречь, то проведение оценки и мониторинга характеризуется значительными трудностями²⁸². Отличия наблюдаются как в

²⁷⁸ Постановление Правительства Российской Федерации от 15.10.2016 № 1050 «Об организации проектной деятельности в Правительстве Российской Федерации».

²⁷⁹ Зайцев В.Е. Оценка государственных программ Российской Федерации: новые вызовы. С. 112.

²⁸⁰ Постановление Правительства Российской Федерации от 15.10.2016 № 1050 «Об организации проектной деятельности в Правительстве Российской Федерации»..

²⁸¹ Там же.

²⁸² Зайцев В.Е. Оценка государственных программ Российской Федерации: новые вызовы. С. 120.

объектах мониторинга (для приоритетных проектов он проводится в том числе и в отношении кассового исполнения, и достижения плановых значений показателей), так и оценки (в отличие от госпрограмм, для приоритетных проектов соответствующие критерии сгруппированы по 12 предметным областям), а также в адресатах данной информации (Департамент проектной деятельности Правительства РФ – в противовес Минэкономразвития России и Минфину России).

Автор считает возможным утверждать, что концепция новых, пилотных государственных программ²⁸³, осуществление которых началось в России с 2018 года, была разработана в том числе для ликвидации указанных проблем в сфере программно-целевого управления. По состоянию на начало 2018 года к таковым отнесены 5 из 41 утвержденной государственной программы (12,2 процента). Пол пилотной государственной программой понимается *«документ, предусматривающий реализацию комплекса мероприятий, направленных на достижение определенных документами стратегического планирования целей государственной политики в соответствующей сфере, на принципах проектного управления»*.²⁸⁴ Особенностью такого рода государственных программ выступает объединение в их рамках проектных и процессных блоков, которые формируются по направлениям – аналогам подпрограмм. В качестве проектной части пилотной государственной программы выступают приоритетные проекты (программы) и ведомственные проекты; в процессную – ВЦП и мероприятия, направленные на обеспечение деятельности органов исполнительной власти (выплата заработной платы, закупки и т.д.).

Иной особенностью пилотных госпрограмм является модель ранжирования, которая позволяет проводить «отбор структурных элементов в зависимости от их потенциала для достижения программных целей и исходя из критериев

²⁸³ Постановление Правительства Российской Федерации от 12.10.2017 № 1242 «О разработке, реализации и об оценке эффективности отдельных государственных программ Российской Федерации» (вместе с «Правилами разработки, реализации и оценки эффективности отдельных государственных программ Российской Федерации».

²⁸⁴ Там же.

реализуемости»²⁸⁵. Ключевой чертой пилотной госпрограммы выступает наличие ровно 5 целей-показателей, соответствующим критериям SMART²⁸⁶. В результате эффективность бюджетных расходов в рамках пилотной государственной программы характеризует достижение ее цели, сведенной к 5 показателям.

Вместе с тем, по мнению автора, внедрение пилотных госпрограмм в российскую управленческую практику не только не решает существовавшие проблемы в сфере программной оценки, но и порождает новые. Основные трудности пилотных государственных программ представлены в Таблице 19.

Таблица 19 – Проблемы пилотных государственных программ²⁸⁷

№ п/п	Наименование	Описание
1.	Рамочный характер	В состав пилотной государственной программы включены структурные элементы, порядок разработки, реализации и оценки эффективности которых регламентирован различной нормативной правовой базой, что лишает ее самостоятельности и предписывает статус своеобразной рамочной конструкцией
2.	Различная скорость корректировки структурных элементов	Корректировка сводных и рабочих планов приоритетных проектов, которая может проводиться на каждом очередном заседании проектного комитета, должна находить свое отражение и в рамках пилотной госпрограммы, обладающей сравнительно низкой мобильностью, так как последняя утверждается отдельным постановлением Правительства РФ и приводится в соответствие с параметрами федерального закона о бюджете
3.	Использование проектного подхода в процессных мероприятиях	ВЦП, являющаяся программно-целевым инструментом, используется для реализации <i>сугубо процессных мероприятий</i> , что в некоторой степени дискредитирует содержание пилотных госпрограмм в качестве инструментального воплощения концепции БОР
4.	Отсутствие унифицированных объектов мониторинга и оценки	Наличие различных объектов мониторинга и оценки для каждого из структурных элементов пилотной госпрограммы затрудняет ее анализ в качестве целостной конструкции

²⁸⁵ Зайцев В.Е. Оценка государственных программ Российской Федерации: новые вызовы. С. 125.

²⁸⁶ См.: Doran G.T. There's a SMART Way to Write Management's Goals and Objectives // Management Review. 1981. Vol. 70. № 11. Pp. 35–36.

²⁸⁷ Источник: составлено автором на основе: Зайцев В.Е. Оценка государственных программ Российской Федерации: новые вызовы. С. 129.

Иным обстоятельством, выступившим следствием начала реализации пилотных госпрограмм, стало появление нового актора в сфере программной оценки. Так, хотя главным игроком в сфере оценки программно-целевых инструментов «должно оставаться Минэкономразвития России, оценка ключевых составляющих пилотных госпрограмм – приоритетных проектов – отнесена к компетенции федерального проектного офиса»²⁸⁸ (Департамента проектной деятельности Правительства РФ), который выступает вышестоящей для Минэкономразвития России организацией. В связи с этим формирование площадки для диалога ключевых акторов становится насущной проблемой.

Наконец, всего через полгода после начала реализации пилотных госпрограмм Указом Президента Российской Федерации от 7 мая 2018 г. № 204²⁸⁹ было инициировано внедрение очередного программно-целевого инструмента – национальных программ (проектов), концептуальные основы которых по состоянию на август 2018 года до конца не проработаны. Место и роль национальных программ в российской системе стратегического планирования, а также их соотнесение с госпрограммами еще только предстоит сформировать. Однако данный инструмент лишь усугубляет проблемы, бывшие характерными для пилотных госпрограмм и приоритетных проектов (программ). В то же время главным аспектом является игнорирование того посыла, что система оценки госпрограмм в России перманентно находится в состоянии институциональной ловушки, в результате чего создание новых инструментов в подобных условиях выступает скорее паллиативом, попыткой внесения косметических правок при неготовности к проведению масштабных институциональных реформ.

Таким образом, в контексте наложения существующих институциональных трудностей на ряд неурегулированных методологических проблем автор подчеркивает, что система программно-целевого управления в России в настоящее время перешла от относительной упорядоченности 2010 года к

²⁸⁸ Зайцев В.Е. Оценка государственных программ Российской Федерации: новые вызовы. С. 130.

²⁸⁹ Указ Президента Российской Федерации от 07.05.2018 № 204 «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года».

существованию значительного числа разнородных программных инструментов, каждый из которых обладает собственной нормативной правовой базой, устанавливающей порядок разработки, реализации и оценки их эффективности.

В результате автор считает возможным сформировать 3 сценария развития системы оценки программно-целевых инструментов в России (см. Таблицу 20), принимая во внимание критерии Методики сравнения уровня развития оценки в различных институциональных системах.

Таблица 20 – Сценарный прогноз развития системы оценки программно-целевых инструментов в России²⁹⁰

№ п/п	Параметр	Сценарий		
		Базовый	Оптимистичный	Пессимистичный
I. Институциональные характеристики оценки				
1.	Система стратегического планирования в целом	– частичное устранение концептуальной неопределенности и разнонаправленности программно-целевых инструментов посредством упразднения ряда из них (например, ФЦП); – сохранение государственных программ как элемента бюджетной классификации, но решение их задач иными инструментами (национальные проекты, приоритетные проекты и т.д.); – придание госпрограммам рамочного характера	– устранение концептуальной неопределенности, разнонаправленности и избыточных программно-целевых инструментов; – унификация и кодификация системы программно-целевого управления; – преобразование государственных программ в основной инструмент системы стратегического планирования либо создание качественно нового при упразднении либо объединении существующих (например, на базе национальных проектов)	– разработка дополнительных программно-целевых инструментов при сохранении существующих; – усиление концептуальной неопределенности и разнонаправленности инструментов системы стратегического планирования; – использование государственных программ исключительно в качестве аналитического элемента в рамках бюджетной классификации
2.	Единые понятия, стандарты и требования к оценке (St)	– эволюция методик оценки эффективности государственных программ, унификация основных подходов; – учет результатов оценки структурных элементов госпрограмм (приоритетных проектов и т.д.) в рамках интегрального оценивания	– унификация и систематизация терминологического аппарата, подходов и методик оценки, применяемых ответственными исполнителями; – учет результатов оценки, проводимой ответственными исполнителями, при формировании отчетных данных	– наделение иным содержанием базовых понятий внедряемых программно-целевых инструментов; – инволюция методик оценки государственных программ; – возвращение к простому сопоставлению плановых и фактических значений

²⁹⁰ Источник: составлено автором.

№ п/п	Параметр	Сценарий		
		Базовый	Оптимистичный	Пессимистичный
3.	Плюрализм в оценивании (Pl)	– сохранение либо уменьшение числа государственных центров оценивания, частичное разграничение полномочий и сфер их компетенции; – незначительное увеличение либо уменьшение числа некоммерческих организаций, специализирующихся на программной оценке; – спорадическое рассмотрение результатов независимой экспертизы госпрограмм со стороны органов исполнительной власти, контрольно-счетных органов, Правительства РФ (правительств субъектов РФ)	– разграничение полномочий и сфер компетенции государственных акторов; – формирование площадки для диалога основных заинтересованных сторон; – расширение числа некоммерческих организаций, специализирующихся на программной оценке; – систематическое рассмотрение результатов независимой экспертизы госпрограмм со стороны органов исполнительной власти, контрольно-счетных органов, Правительства РФ (правительств субъектов РФ); – публикация результатов рассмотрения в сети Интернет	– дальнейшее пересечение полномочий и сфер компетенции государственных акторов; – сохранение либо уменьшение числа некоммерческих организаций, специализирующихся на программной оценке; – обсуждение результатов оценки лишь в рамках академического и экспертного сообщества
4.	Направления использования результатов оценки (Rlst)	– формальный характер учета результатов оценивания, принятие управленческих решений лишь в исключительных случаях	– прекращение реализации неэффективных государственных программ, перераспределение бюджетных ассигнований в зависимости от результатов мониторинга и оценки, использование оценивания в стратегическом планировании	– формальный характер учета результатов оценивания, отсутствие управленческих в сфере стратегического планирования и реализации БОР, принимаемых на его основе
5.	Меры, применяемые в случае неудовлетворительной реализации	– ограничение общими рекомендациями и/или поручениями для ответственных исполнителей	– формирование конкретных предложений, направленных на повышение эффективности реализации программно-целевых	– практическое отсутствие управленческих решений, принимаемых по отношению к неэффективным

№ п/п	Параметр	Сценарий		
		Базовый	Оптимистичный	Пессимистичный
	государственной программы (Msr)	принимать меры по повышению эффективности реализации программно-целевых инструментов; – отсутствие санкций по отношению к руководителям неэффективных госпрограмм	инструментов; – использование различных подходов, в том числе персонифицированных мер к руководителям неэффективных программно-целевых инструментов	госпрограммам и их руководителям, по результатам оценок и мониторинга
6.	Индекс дистанции власти (PDI)	– сохранение неизменным либо незначительные колебания	– постепенное уменьшение	– сохранение неизменным или увеличение
II. Процессуальные характеристики оценки				
7.	Межведомственная координация	– сохранение расширенной ответственности организации – ответственного исполнителя госпрограммы при стандартных полномочиях	– увеличение полномочий ответственных исполнителей, формирование механизма влияния на соисполнителей и участников государственных программ (например, посредством перераспределения бюджетных ассигнований по результатам мониторинга)	– сохранение расширенной ответственности организации – ответственного исполнителя госпрограммы при стандартных либо суженных полномочиях
8.	Сфера программной оценки	– частичное заимствование подходов некоммерческих организаций	– взаимное заимствование подходов некоммерческими организациями и государственными органами	– дальнейшее закрытие сферы оценки для внешних экспертов
9.	Оценивание в субъектах Российской Федерации	– сохранение качественно различных подходов к оценке государственных программ, слабо сопоставимых между собой	– унификация подходов к оценке государственных программ субъектов РФ; – взаимная интеграция результатов оценки госпрограмм субъектов и федерации; – наделение Минэкономразвития России ведущей ролью в оценке	– формирование новых подходов к оценке программно-целевых инструментов субъектов РФ, в том числе новейших, усугубляющих их сопоставление не только между субъектами РФ, но и друг с другом

Базовый сценарий учитывает слабую положительную динамику в случае продвижения соответствующих реформ «сверху», однако, по мнению автора, в условиях текущей политической системы такого рода прогноз предстает маловероятным. Как упоминалось ранее, принципиальной особенностью российской системы оценки государственных программ является наличие ряда таких неформальных институтов, а также культурных предпосылок (индекс дистанции власти), которые препятствуют полноценному учету результатов оценки при изменении сложившихся равновесий. В результате процедуры и порядок интеграции результатов оценки госпрограмм в процесс принятия управленческих решений существуют лишь номинально, а вероятность принятия каких-либо действий по ее результатам, по мнению автора, чрезвычайно мала.

Группы интересов, стремящиеся сохранить привилегированное положение, весьма вероятно будут оказывать противодействие внедрению новых институтов, способствующих интеграции не выгодных им результатов оценки программно-целевых инструментов в бюджетный процесс. В результате реформы, не подкрепленные спросом на них, окажутся обреченными на провал. По мнению автора, повышение транзакционных издержек в рамках существующего порядка, способное увеличить спрос на соответствующие изменения, возможно обеспечить лишь посредством политической модернизации, демократизации и изменений непосредственно в российской политической системе.

Основными концептуальными ориентирами дальнейших преобразований могут стать:

- унификация и кодификация нормативной правовой базы в части инструментов программно-целевого управления в целях внедрения единых стандартов и подходов, устранения избыточных и устаревших инструментов, определения роли и места новых программно-целевых инструментов (приоритетных и национальных проектов и программ);
- создание площадки для диалога ключевых акторов, привлечение и развитие независимых центров оценивания, стимулирование деятельности представителей экспертного и научного сообщества, гражданского общества;

– разграничение полномочий в сфере программной оценки, в настоящее время осуществляемой 5-ю крупными игроками, полномочия которых частично пересекаются (Минэкономразвития России, Минфин России, Счетная палата РФ, Аналитический центр при Правительстве РФ, Департамент проектной деятельности Правительства РФ);

– увеличение транзакционных издержек использования текущих формальных и неформальных правил, в результате которых оценка не учитывается при формировании проектов бюджетов, и параллельное снижение трансформационных издержек, связанных с внедрением новых моделей реализации и оценки программно-целевых инструментов;

– постепенное снижение уровня дистанции власти посредством политической модернизации, демократизации, роста уровня доверия граждан (значений социального капитала²⁹¹), изменения социокультурных характеристик российской бюрократии²⁹².

Вместе с тем автор полагает, что внедрение новых технологий или методик оценки государственных программ без изменения институциональных основ оценки не приведет к повышению эффективности программно-целевых инструментов и лишь поспособствует дальнейшему закреплению существующей институциональной ловушки. Таким образом, основная задача должна состоять в развитии институциональных характеристик оценки – прежде всего в части увеличения вероятности использования результатов оценки при принятии управленческих решений, а также установления соответствующих формальных и неформальных процедур.

²⁹¹ См.: *Полищук Л.И.* Указ. соч.; *Татарко А.Н.* Психологические исследования социального капитала в современной России // Региональная экономика: теория и практика. 2015. Т. 22. № 397. С. 21–30.

²⁹² См.: *Бабинцев В.П.* Субкультура бюрократии: приговор модернизации России? // Власть. 2013. № 1. С. 21–25; *Купряшин Г.Л.* Институциональный дизайн и концептуальные ориентиры модернизации государственного управления // Государственное управление. Электронный Вестник. 2011. № 26. С. 1–14. URL: http://ejournal.spa.msu.ru/vestnik/item/26_2011kupryashin.htm (дата обращения: 12.02.2018).

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Концептуализация оценки сложилась в результате длительного развития соответствующей дисциплины и управленческой практики в рамках 3-х «волн» внедрения оценивания в США и Западной Европе. В результате в контексте перехода к концепции БОР под оцениванием стал пониматься не столько элемент политического цикла, чье содержание состоит в анализе прямых и косвенных последствий принятия политического (политико-управленческого) решения, сколько аналитический инструмент и процедура, «направленные на анализ результативности, эффективности и долгосрочных последствий реализации государственных программ»²⁹³. При подобной трактовке становятся возможными как выделение основных инструментальных типов оценивания, к которым целесообразно отнести инспекцию, аудит, мониторинг, непосредственно оценку и исследование, так и использование различных классификаций, наиболее примечательным из которых являются телеологический и логико-функциональный подход.

Вместе с тем до тех пор, пока результаты оценки не инкорпорированы в управленческую практику и не используются при подготовке и принятии государственных решений, оценка сохраняет лишь форму, но не содержание. В результате целесообразным становится рассмотрение оценки не как процесса либо совокупности методик, но в качестве института, что позволяет анализировать перспективы фактического учета результатов оценки госпрограмм в рассматриваемой стране. В связи с этим в рамках настоящей работы оценка как институт управления государственными программами понимается в качестве совокупности формальных и неформальных норм и правил поведения агентов, которая определяет процедуры и вероятность учета результатов оценки при изменении существующих равновесий.

Вместе с тем подобная трактовка предъявляет особые требования к методике сравнения уровня развития институтов оценки в различных странах, так

²⁹³ Зайцев В.Е. Оценка государственных программ Российской Федерации: новые вызовы. С. 112.

как формы, методы и процедуры практического инструментального воплощения концепции БОР чрезвычайно разнообразны. Автор считает возможным использовать 5-факторную модель, учитывающую архитектуру как формальных, так и неформальных институтов и признаки, косвенно свидетельствующие о наличии групп интересов. Такими параметрами выступают: единые понятия, стандарты и требования к оценке (St); плюрализм в оценивании (Pl); направления использования результатов оценки (Rslt); меры, применяемые в случае неудовлетворительной реализации государственной программы (Msr); индекс дистанции власти (PDI). Вследствие этого данный подход позволяет не только ответить на вопросы о том, *кем, с какой целью и когда* осуществляется оценивание (что вполне возможно достигнуть, перечисляя лишь различные типы и методологии оценки), или о том, *как* проводится оценка (для чего достаточно описать лишь соответствующий инструментарий), но получить представление о том, *как именно* оценка учитывается (и учитывается ли) в реальной управленческой практике и к каким результатам это приводит.

Анализ институтов оценки программно-целевых инструментов в США, Франции и Южной Корее позволяет выделить страновые особенности. Американский опыт характеризуется наиболее длительной историей применения программно-целевых инструментов и их оценки. С 1949 года в Соединенных Штатах последовательно сменились 5 концепций программно-целевого управления и соответствующих подходов к оценке, однако игнорирование институциональной специфики негативно сказывалось на реализации госпрограмм, заставляя менять концептуальные ориентиры. На взгляд автора, наиболее важным достижением последних американских концепций (GPRA и GPRAMA) является максимальный среди рассмотренных стран балл по учету результатов оценки (Rslt=3,57), а также наименьший уровень дистанции власти (PDI=3,0), который, однако, в большей степени обусловлен социокультурными и политическими особенностями. В то же время по косвенным признакам представляется возможным отметить деятельность групп интересов, в результате

чего оценка по параметру мер, применяемых к неэффективным госпрограммам, не столь высока ($Ms_r=1,67$).

Французская Республика, перейдя к программно-целевому методу планирования бюджетных расходов сравнительно поздно, в 2006 году, имела возможность агрегирования лучших управленческих практик. Характерными чертами французского опыта БОР выступают высокая степень автономии руководителей программ и вызванная этим их более высокая ответственность за достижение результатов, закрепление плановых показателей программ в законе о бюджете и наличие площадок по обмену мнениями ключевых стейкхолдеров – ежегодных Конференций по эффективности. Вместе с тем параметры R_{slt} и Ms_r во Франции находятся на сравнительно низком уровне (соответственно 2,86 и 1,67), что, по аналогии с американской практикой, косвенно свидетельствует о наличии групп интересов, стремящихся сохранить установившиеся равновесия, которые не являются Парето-оптимальными. Кроме того, значение среднеквадратического отклонения развития французского института оценки близко к критическому ($S=1,39$), что обуславливается крайне высоким уровнем формальной институционализации и достаточно низкими оценками по параметрам Ms_r и PDI (соответственно 1,67 и 1,60). В результате высокий балл по параметру St свидетельствует лишь о частичном сохранении формы оценки, в то время как реальные меры, направленные на устранение сложившихся дисфункций (Ms_r), а также соответствующий общественный запрос на это (PDI) выражены в незначительной степени.

Южная Корея в рамках I этапа перехода к БОР столкнулась с проблемами, во многом аналогичными ранней российской практике, в числе которых следует назвать отсутствие механизмов, позволявших учитывать отчетную информацию при планировании бюджетных расходов, невысокую заинтересованность ключевых лиц, принимающих решения (ЛПР), и дублирование функционала основных игроков в сфере оценки. Однако на II этапе, который начался в 2006 году, данные проблемы были в целом решены: положительными чертами опыта Республики Корея можно считать проработанную систему оценивания,

включающую 3 компонента (мониторинг, самооценка госпрограмм субъектами бюджетного планирования, углубленная оценка), широкое взаимодействие органов исполнительной власти с научным и экспертным сообществами, а также разделение функционала в области оценки. В результате Южная Корея обладает относительно высокими значениями по всем параметрам в рамках представленной методики, что положительно характеризует институциональную зрелость оценки в Республике Корея. Следует отметить, что параметры направления использования результатов оценки ($R_{slt}=2,86$) и мер, принимаемых в случае неудовлетворительной реализации госпрограмм ($M_{sr}=2,78$), находится на сопоставимом и одновременно наивысшем среди рассмотренных стран уровне, что также является существенной положительной чертой.

Автор считает возможным заключить, что общими чертами для рассмотренных стран выступает учет в той или иной степени результатов оценки в рамках бюджетного процесса, а также применение конкретных мер по отношению к неэффективным программно-целевым инструментам. В результате, несмотря на наличие некоторой отрицательной институциональной динамики, порождающей ряд дисфункций (например, периодическое превалирование политического фактора над управленческой целесообразностью, косвенные признаки деятельности групп интересов в США и во Франции, постепенное ослабление внимания южнокорейских ЛПР к программной оценке и т.д.), в рассмотренных примерах результаты оценки используются при принятии управленческих решений, положительно характеризуя ее зрелость в качестве института управления государственными программами. В то же время процесс принятия решений на основе результатов оценки во Франции обладает более закрытым и формальным характером по сравнению с США, а в Соединенных Штатах – по сравнению с Республикой Корея.

В свою очередь, применение программного подхода в России характеризуется более чем 90-летней историей, однако несмотря на прогресс в части методик оценки программно-целевых инструментов, ее развитие в институциональном плане остается относительно низким. Анализ сложившейся

системы программно-целевого управления, а также рассмотрение годовых отчетов о ходе реализации государственной программы Российской Федерации и субъекта Российской Федерации выявляют ряд методологических трудностей, которые накладываются на системные проблемы российской практики. В их числе следует отметить не самый высокий уровень стандартизации ($St=3,0$), среднюю степень плюрализма ($Pl=2,5$, что обусловлено наличием в сфере программной оценки исключительно акторов, аффилированных с государством), а также практически полное отсутствие прецедентов как учета результатов оценки ($Rslt=0,71$), так и мер, применяемых по отношению к неэффективным госпрограммам и их руководителям ($Msr=0,56$); одновременно характерной чертой России является крайне высокое значение степени дистанции власти ($PDI=0,35$).

Наиболее явно отсутствие влияния результатов оценки на бюджетный процесс иллюстрируют результаты корреляционного анализа итогов оценки государственных программ Российской Федерации и изменения объемов их финансирования, по итогам которого не выявлено статистически значимой зависимости (коэффициент корреляции между оценками эффективности за 2014, 2015 и 2016 годы и изменением финансирования в период 2016, 2017 и 2018 годов составляет соответственно 0,265; 0,030; -0,028 при $P_{value} = 0,05$).

В результате автор приходит к заключению, что оценка как институт управления государственными программами в российской практике не является развитой, так как существующие процедуры препятствуют как учету ее результатов в управленческой практике, так и применению мер относительно госпрограмм, продемонстрировавших неэффективность. Данное обстоятельство подводит к выводу о том, что оценка государственных программ в России является примером институциональной ловушки – то есть «нормы поведения агентов, при которой ни один из них не может предложить лучшей альтернативы, однако вся совокупность агентов проигрывает»²⁹⁴. Иными словами, отсутствие

²⁹⁴ Зайцев В.Е. Организационные и методологические проблемы государственных программ. С. 128.

учета результатов оценки госпрограмм является устойчивой нормой, и отклонение агентов от соблюдения данного равновесия, не эффективного для конечных благополучателей (граждан), сопряжено со значительными издержками.

В связи с этим перспективы эффективной реализации новых программно-целевых инструментов – приоритетных и ведомственных проектов, пилотных госпрограмм и национальных проектов (программ) – видятся автору туманными, что отражено в сценарном прогнозе развития системы оценки в России. В контексте наложения существующих институциональных трудностей на ряд методологических проблем автор подчеркивает, что система программно-целевого управления в России перешла от относительной упорядоченности 2010 года к сосуществованию значительного числа разнородных инструментов.

Необходимыми шагами становятся политическая модернизация, демократизация и связанные с этим институциональные изменения, направленные на формирование соответствующей политической повестки, увеличение транзакционных издержек использования текущих правил, и параллельное снижение трансформационных издержек внедрения новых моделей. На более прикладном уровне очевидна необходимость унификации и кодификации действующей нормативной правовой базы, создания площадок для диалога ключевых стейкхолдеров, разграничения полномочий участников процесса оценивания, снижения уровня дистанции власти.

При этом диссертант полагает, что основная задача состоит прежде всего в развитии ключевых характеристик оценки как института – процедур и вероятности учета результатов оценки при изменении сложившихся равновесий (принятии управленческих решений).

Вместе с тем полноценное внедрение институтов оценки и их интеграция в бюджетный процесс возможны лишь в рамках масштабных изменений, в том числе и в контексте административных реформ, что открывает перспективы для будущих исследований.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Бюджетный кодекс Российской Федерации от 31.07.1998 № 145-ФЗ // КонсультантПлюс [Справочная правовая система]. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_19702/ (дата обращения: 01.02.2018).
2. Федеральный закон от 05.12.2017 № 362-ФЗ «О федеральном бюджете на 2018 год и на плановый период 2019 и 2020 годов» // КонсультантПлюс [Справочная правовая система]. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_284360/ (дата обращения 01.04.2018).
3. Федеральный закон от 19.12.2016 № 415-ФЗ «О федеральном бюджете на 2017 год и на плановый период 2018 и 2019 годов» // КонсультантПлюс [Справочная правовая система]. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_209150/ (дата обращения 01.04.2018).
4. Федеральный закон от 14.12.2015 № 359-ФЗ «О федеральном бюджете на 2016 год» // КонсультантПлюс [Справочная правовая система]. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_190535/ (дата обращения: 12.01.2018).
5. Федеральный закон от 01.12.2014 № 384-ФЗ «О федеральном бюджете на 2015 год и на плановый период 2016 и 2017 годов» // КонсультантПлюс [Справочная правовая система]. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_171692/ (дата обращения 01.04.2018).
6. Указ Президента Российской Федерации от 07.05.2018 № 204 «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года» // КонсультантПлюс [Справочная правовая система]. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_297432/ (дата обращения: 22.07.2018).
7. Постановление Правительства Российской Федерации от 12.10.2017 № 1242 «О разработке, реализации и об оценке эффективности отдельных государственных программ Российской Федерации» (вместе с «Правилами разработки, реализации и оценки эффективности отдельных государственных программ Российской Федерации») // КонсультантПлюс [Справочная правовая система]. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_280803/ (дата обращения: 06.01.2018).
8. Постановление Правительства Российской Федерации от 15.10.2016 № 1050 «Об организации проектной деятельности в Правительстве Российской Федерации» (вместе с «Положением об организации проектной деятельности в Правительстве Российской Федерации») // КонсультантПлюс [Справочная правовая система]. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_206009/ (дата обращения: 24.02.2018).

9. Постановление Правительства Российской Федерации от 03.04.2015 № 320 «Об изменении и признании утратившими силу некоторых актов Правительства Российской Федерации» // КонсультантПлюс [Справочная правовая система]. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_177760/ (дата обращения: 18.01.2018).
10. Постановление Правительства Российской Федерации от 15.04.2014 № 313 (ред. от 17.06.2015) «Об утверждении государственной программы Российской Федерации «Информационное общество (2011 – 2020 годы)» // КонсультантПлюс [Справочная правовая система]. URL: <http://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc&base=LAW&n=181433&from=222720-0&rnd=0.015341937532090233#0> (дата обращения: 21.01.2018).
11. Постановление Правительства Российской Федерации от 02.08.2010 № 588 «Об утверждении Порядка разработки, реализации и оценки эффективности государственных программ Российской Федерации» // КонсультантПлюс [Справочная правовая система]. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_103481/ (дата обращения: 21.01.2018).
12. Постановление Правительства Российской Федерации от 19.04.2005 № 239 «Об утверждении Положения о разработке, утверждении и реализации ведомственных целевых программ» // КонсультантПлюс [Справочная правовая система]. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_92583/ (дата обращения: 28.12.2017).
13. Постановление Правительства Российской Федерации от 22.05.2004 № 249 «О мерах по повышению результативности бюджетных расходов» (вместе с «Концепцией реформирования бюджетного процесса в Российской Федерации в 2004 - 2006 годах», «Планом мероприятий по реализации Концепции реформирования бюджетного процесса в Российской Федерации в 2004 - 2006 годах») // КонсультантПлюс [Справочная правовая система]. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_88769/ (дата обращения: 09.08.2017).
14. Постановление Правительства Российской Федерации от 26.06.1995 № 594 «О реализации Федерального закона «О поставках продукции для федеральных государственных нужд» (вместе с «Порядком разработки и реализации федеральных целевых программ и межгосударственных целевых программ, в осуществлении которых участвует Российская Федерация», «Порядком закупки и поставки продукции для федеральных государственных нужд», «Порядком подготовки и заключения государственных контрактов на закупку и поставку продукции для федеральных государственных нужд») // КонсультантПлюс [Справочная правовая система]. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_7120/ (дата обращения: 17.11.2017).

15. Распоряжение Правительства Российской Федерации от 01.11.2013 № 2036-р «Об утверждении Стратегии развития отрасли информационных технологий в Российской Федерации на 2014–2020 годы и на перспективу до 2025 года» // КонсультантПлюс [Справочная правовая система]. URL: www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_154161/ (дата обращения: 18.02.2018).
16. Распоряжение Правительства Российской Федерации от 11.11.2010 № 1950-р «Об утверждении перечня государственных программ Российской Федерации» // КонсультантПлюс [Справочная правовая система]. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_106979/ (дата обращения: 04.02.2018).
17. Приказ Минкомсвязи России от 10.05.2016 № 192 «Об утверждении детального плана-графика реализации государственной программы Российской Федерации «Информационное общество (2011–2020 годы)» на 2016 год» // Консорциум Кодекс. Электронный фонд правовой и нормативно технической документации [Справочная правовая система]. URL: <http://docs.cntd.ru/document/420357135> (дата обращения: 17.02.2018).
18. Приказ Минэкономразвития России от 16.09.2016 № 582 «Об утверждении Методических указаний по разработке и реализации государственных программ Российской Федерации» // КонсультантПлюс [Справочная правовая система]. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_205801/ (дата обращения: 26.12.2017).
19. Постановление Правительства Москвы от 27.09.2011 № 450-ПП «Об утверждении Государственной программы города Москвы «Развитие образования города Москвы («Столичное образование»)» // Гарант [Справочная правовая система]. URL: <http://base.garant.ru/71508550/> (дата обращения 09.02.2018).
20. Постановление Правительства Москвы от 20.09.2011 № 431-ПП «Об утверждении государственной программы города Москвы «Культура Москвы на 2012-2018 годы» // Гарант [Справочная правовая система]. URL: <http://base.garant.ru/57643829/> (дата обращения: 18.02.2018).
21. Постановление Правительства Москвы от 06.09.2011 № 420-ПП Об утверждении Государственной программы города Москвы «Социальная поддержка жителей города Москвы» // Гарант [Справочная правовая система]. URL: <http://base.garant.ru/397564/> (дата обращения 10.02.2018).
22. Постановление Правительства Москвы от 09.08.2011 № 349-ПП (ред. от 10.10.2016) «Об утверждении Государственной программы города Москвы «Информационный город» (с изменениями и дополнениями) // Гарант [Справочная правовая система]. URL: <http://base.garant.ru/397438/> (дата обращения: 21.01.2018).

23. Постановление ЦК КПСС и Совета Министров СССР от 12.07.1979 № 695 «Об улучшении планирования и усилении воздействия хозяйственного механизма на повышение эффективности производства и качества работы» // КонсультантПлюс [Справочная правовая система]. URL: <http://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc;base=ESU;n=2832#0> (дата обращения: 09.09.2017).
24. Федеральный закон от 20.07.1995 № 115-ФЗ (с изм. от 09.07.1999) «О государственном прогнозировании и программах социально - экономического развития Российской Федерации» (утратил силу) // КонсультантПлюс [Справочная правовая система]. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_7264/ (дата обращения: 17.12.2017).
25. Приказ Минэкономразвития России от 20.11.2013 № 690 «Об утверждении Методических указаний по разработке и реализации государственных программ Российской Федерации» (утратил силу) // КонсультантПлюс [Справочная правовая система]. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_159904/ (дата обращения: 10.02.2018).
26. *Авнер Г.* Институты и путь к современной экономике: уроки средневековой торговли // Экономическая социология. – 2012. – №2. – С 35–58.
27. *Амосов А.И.* Эволюция экономического планирования // Промышленные ведомости: экспертная общероссийская газета. – М.: Медиа-Пресса, 2002. № 14–16.
28. *Афанасьев В.Г.* Общество: системность, познание и управление. – М. : Изд-во полит. лит-ры, 1981. – 432 с.
29. *Афанасьев М.П.* Бюджет и бюджетная система в 2 т. Том 2 : учебник для бакалавриата и магистратуры / М.П. Афанасьев, А.А. Беленчук, И.В. Кривоногов. – 5-е изд., пер. и доп. – М. : Издательство Юрайт, 2018. – 342 с.
30. *Афанасьев М.П., Шап Н.Н.* Инструментарий оценки эффективности государственных программ // Вопросы государственного и муниципального управления. – 2013. – № 3. – С. 48–69.
31. *Аузан А.А., Келимбетов К.Н.* Социокультурная формула экономической модернизации // Вопросы экономики. – 2012. – № 5. – С. 37–44.
32. *Бабинцев В.П.* Субкультура бюрократии: приговор модернизации России? // Власть. – 2013. – № 1. – С. 21–25.
33. *Беленчук А.А.* Программный бюджет: лучшая практика / А.А. Беленчук, Л.А. Ерошкина, С.Е. Прокофьев, В.В. Сидоренко, А.Г. Силуанов, М.П. Афанасьев // Научно-исследовательский финансовый институт. Финансовый журнал. – 2011. – № 1. – С. 5–22.
34. *Беляев А.Н., Дерман Д.О., Цыганков Д.Б.* Методические подходы к мета-оцениванию качества заключений об оценке регулирующего воздействия // Проектирование, мониторинг и оценка. – 2011. – № 1. – С. 2–51

35. *Блинова Е.А.* Анализ и оценка государственных программ: методология и практика применения в российском государственном управлении // Автореф. дисс. к.п.н. – СПб, 2012. – 21 с.
36. Бюджетирование, ориентированное на результат: цели и принципы // Экорис-НЭИ [Официальный сайт]. 2002. URL: http://www.ecorys.ru/data/sbr/1-POB-goals_and_Principles-14%20February_2003.pdf (дата обращения: 09.08.2017).
37. *Волкова О. и др.* Обещания третьего срока: как исполняются майские указы Президента // РБК [Официальный сайт]. 2016. URL: <https://www.rbc.ru/economics/17/05/2016/573a034a9a7947d18967193a> (дата обращения: 09.01.2018).
38. *Вольманн Х.* Оценивание реформ государственного управления: «третья волна» // Социологические исследования. – 2010. – №. 10. – С. 93–99.
39. *Галсандоржиева Т.Н.* Бюджетирование, ориентированное на результат // Байкальские экономические чтения. Социально-экономическое развитие регионов: проблемы, перспективы. – 2015. – С. 43–46.
40. *Гаман-Голутвина О.В., Сморгунув Л.В., Соловьев А.И., Туровский Р.Ф.* Эффективность государственного управления в Российской Федерации в 2008 году // Институт общественного проектирования [Официальный сайт]. – 2008. – 86 с. URL: www.inop.ru/files/Chapter2.pdf (дата обращения: 15.07.2017).
41. Годовой отчет о ходе реализации и оценке эффективности государственной программы Российской Федерации «Информационное общество (2011-2020 годы)» // Министерство связи и массовых коммуникаций Российской Федерации [Официальный сайт]. URL: <http://minsvyaz.ru/ru/documents/5551/> (дата обращения: 19.01.2018).
42. *Горкина Т.И.* Комплексное преобразование долины реки Теннесси / Vivos Voco. 1998. URL: <http://vivovoco.astronet.ru/VV/PAPERS/HISTORY/TENNESSI.HTM> (дата обращения: 03.08.2016).
43. ГОСТ Р ИСО 9000:2015. Системы менеджмента качества. Основные положения и словарь. Введ. 2012-09-28. – М.: Изд-во стандартов, 2015. – 27 с.
44. Государственная политика и управление. Под ред. Л.В. Сморгунуова. Ч.1. – М.: Роспэн, 2006. – 384 с.
45. Гражданское общество в модернизирующейся России: аналитический доклад Центра исследований гражданского общества и некоммерческого сектора Национального исследовательского университета «Высшая школа экономики» по итогам реализации проекта «Индекс гражданского общества – CIVICUS» / Л.И. Якобсон, И.В. Мерсиянова, О.Н. Кононыхина и др. – М.: НИУ ВШЭ, 2011. – 60 с.

46. Группа Организации Объединенных Наций по оценке. Нормы оценки в системе ООН // United Nations Evaluation Group [Official Site]. 2005. URL: <http://www.uneval.org/document/detail/21> (accessed: 21.08.2016).
47. Данилова И.В., Годовых А.С. Оценивание политик и программ в системе государственного управления регионом: теоретические и методические подходы // Вестник Южно-Уральского государственного университета. Серия: Экономика и менеджмент. – 2013. – Т. 7. – № 4. – С. 9–19.
48. Дегтярев А.А. Процесс принятия и осуществления решений в публично-государственной политике: динамический цикл и его основные фазы // Полис. Политические исследования. – 2004. – № 4. – С. 158–168.
49. Зайцев В. Е. Государственные программы Российской Федерации и Республики Корея: сравнительный анализ // Вестник Института экономики Российской академии наук. – 2018. – № 5. – С. 187–200.
50. Зайцев В.Е. Организационные и методологические проблемы государственных программ // Государственное управление. Электронный вестник. – 2016. – № 57. – С. 115–135. URL: http://e-journal.spa.msu.ru/vestnik/item/57_2016zaitsev.htm (дата обращения: 07.02.2018).
51. Зайцев В.Е. Оценка государственных программ Российской Федерации: новые вызовы // Государственное управление. Электронный вестник. – 2018. – № 67. – С. 111–136. URL: http://ejournal.spa.msu.ru/uploads/vestnik/2018/vipusk__67._aprel_2018_g./problemi_upravlenija_teoriya_i_praktika/zaitsev.pdf (дата обращения: 21.05.2018).
52. Зайцев В.Е. Современный этап развития программно-целевого управления в России // Государственное управление. Электронный вестник. – 2017. – № 65. – С.188–209. URL: http://e-journal.spa.msu.ru/vestnik/item/65_2017zaitsev.htm (дата обращения: 08.02.2018).
53. Звездин З.К. От плана ГОЭЛРО к плану первой пятилетки: Становление соц. планир. в СССР. – М. : Наука, 1979. – 269 с.
54. Институциональная экономика: новая институциональная экономическая теория : Учебник / Под общей ред. д.э.н., проф. А.А. Аузана. – М.: ИНФРА-М, 2005. – 416 с.
55. Исраилов К.Е. Мировой опыт развития инструментария результативного бюджетирования // Экономические науки. – 2010. – № 11(72). – С. 289–294.
56. Капогузов Е.А. Вклад неоклассического подхода в формирование теоретического фундамента и инструментария нового государственного менеджмента // Проблемный анализ и государственно-управленческое проектирование. – 2012. – Т. 5. – №. 3(23). – С. 59–69.
57. Коллоквиум «Оценивание программ и политик: методология и применение»: сборник материалов. Вып. I / под ред. Д.Б. Цыганкова. – М. : Дело, 2006. – 237 с.

58. *Коробкова Н.А.* PEST-анализ как инструмент оценки влияния внешней среды на реализацию потенциала территории // Мир науки. – 2014. – №. 3. – С. 1–9.
59. *Кравчук И.В.* Сравнительный анализ национальных систем оценки государственной политики и программ США, Канады, Великобритании и Нидерландов // Государственное управление. Электронный вестник. – 2014. – №. 42. – С. 176–191.
60. *Красильников Д.Г., Сивинцева О.В., Троицкая Е.А.* Современные западные управленческие модели: синтез New Public Management и Good Governance // ARS ADMINISTRANDI. – 2014. – № 2. – С. 45–62.
61. *Кузенков А.Л.* Организация стратегического мониторинга и аудита в системе государственных программ и проектов / докл. А.Л. Кузенков. Аналитический центр при правительстве РФ. – М., 2011. – 120 с.
62. *Кузьмин А.И., Кошелева Н.А.* Оценка как функция управления программой // Оценка программ: методология и практика / Под ред. А.И. Кузьмина, Р. О'Салливан, Н.А. Кошелевой. – М. : Издательство «Престо-РК», 2009. – С. 20–28.
63. *Купряшин Г.Л.* Институциональные ловушки и кризисы государственного управления // Государственное управление. Электронный вестник. – 2017. – № 60. – С. 94–121. URL: http://e-journal.spa.msu.ru/vestnik/item/60_2017kupryashin.htm (дата обращения: 18.12.2017).
64. *Купряшин Г.Л.* Кризисы государственного управления: неоинституциональный подход // Государственное управление. Электронный вестник. – 2015. – № 51. – С. 56–84. URL: http://e-journal.spa.msu.ru/vestnik/item/51_2015kupryashin.htm (дата обращения: 18.12.2017).
65. *Купряшин Г.Л.* Институциональный дизайн и концептуальные ориентиры модернизации государственного управления // Государственное управление. Электронный Вестник. – 2011. – № 26. – С. 1–14. URL: http://e-journal.spa.msu.ru/vestnik/item/26_2011kupryashin.htm (дата обращения: 12.02.2018).
66. *Кутукова Е.С.* Риски, проблемы и недостатки государственных программ // Бюджет. – 2017. – № 11. – С 43–45.
67. *Лавров А.М., Беленчук А.А., Бусарова А.В.* Переход к программному бюджету: опыт Франции и российская практика // Финансы. – 2012. – № 7. – С. 15–20.
68. *Майсак О.С.* SWOT-анализ: объект, факторы, стратегии. Проблема поиска связей между факторами // Прикаспийский журнал: управление и высокие технологии. – 2013. – № 1. – С. 21.
69. *Макашина О.В.* Бюджетирование, ориентированное на результат // Вестник Ивановского государственного энергетического университета. – 2008. – №. 1. – С. 23–27.
70. *Маршаков В.А.* Оценивание политик и измерение результативности: мировой опыт и российские перспективы оценивания эффективности государственного управления //

- Политанализ.Ру [Официальный сайт]. 2006. URL: http://www.politanaliz.ru/articles_505.html (дата обращения: 02.03.2017).
71. Методика оценки эффективности реализации государственных программ Российской Федерации / Сводный годовой доклад о ходе реализации и оценке эффективности государственных программ в 2016 году // Правительство Российской Федерации [Официальный сайт]. URL: <http://static.government.ru/media/files/rtz26rKmucJ8JuKFczP1k3dXeHsUQUIM.pdf> (дата обращения: 22.01.2018).
 72. Методические указания к разработке государственных планов экономического и социального развития СССР. – М.: Экономика, 1969. – 792 с.
 73. Мигунов Р.А. Институциональная среда устойчивого экономического роста сельского хозяйства: Диссертация на соискание ученой степени кандидата экономических наук / Р.А. Мигунов. – М.: 2018. – 194 с.
 74. Мониторинг развития информационного общества в Российской Федерации // Федеральная служба государственной статистики [Официальный сайт]. URL: http://www.gks.ru/wps/wcm/connect/rosstat_main/rosstat/ru/statistics/science_and_innovations/it_technology/ (дата обращения 21.01.2018).
 75. Норт Д. Институты, институциональные изменения и функционирование экономики – М.: Фонд экономической книги «Начала», 1997. – 180 с.
 76. Олсон М. Логика коллективных действий. Общественные блага и теория групп. – М.: ФЭИ. 1995. – 174 с.
 77. Остром Э. Управляя общим: эволюция институтов коллективной деятельности – М.: ИРИСЭН, 2010. – 447 с.
 78. Отчет об объеме финансовых ресурсов государственной программы города Москвы / Отчет по Государственной программе города Москвы «Информационный город» за 2016 год (приложения) // Департамент информационных технологий города Москвы [Официальный сайт]. URL: <https://www.mos.ru/dit/documents/gosudarstvennaya-programma-goroda-moskvy-informacionnyj-gorod/view/47787220/> (дата обращения: 10.02.2018).
 79. Отчет по Государственной программе города Москвы «Информационный город» за 2016 год // Департамент информационных технологий города Москвы [Официальный сайт]. URL: <https://www.mos.ru/dit/documents/gosudarstvennaya-programma-goroda-moskvy-informacionnyj-gorod/view/47785220/> (дата обращения: 21.01.2018).
 80. Отчет по Государственной программе города Москвы «Информационный город» за 2016 год (приложения) // Департамент информационных технологий города Москвы [Официальный сайт]. URL: <https://www.mos.ru/dit/documents/gosudarstvennaya-programma-goroda-moskvy-informacionnyj-gorod/view/47787220/> (дата обращения: 21.01.2018).

81. *Паладич М.С.* Системные проблемы программного бюджетирования // Бюджет. – 2017. – № 11. – С 40–42.
82. *Панфилова А.П.* Технологии генерирования идей: мозговой штурм и методы синектики // Новые знания. – 2002. – № 1. – С. 161–166.
83. *Петров М.Н., Голдаков Р.Н.* Целевые комплексные программы в СССР и в РФ // Экономические отношения. – 2011. – № 1. – С. 31–38.
84. *Полищук Л.И.* Порознь и сообща. Социальный капитал в развитии городов. – М.: Litres, 2014. – 35 с.
85. *Полтерович В.М.* Трансплантация экономических институтов // Экономическая наука современной России. – 2001. – № 3. – С. 1–34.
86. *Полтерович В.М.* Элементы теории реформ. – М.: ЗАО «Издательство «Экономика», 2007. – 447 с.
87. *Пономаренко Е.В.* Экономика и финансы общественного сектора: Учебник. – М.: ИНФРА-М, 2013. – 427 с.
88. Портал государственных программ Российской Федерации [Официальный сайт]. URL: www.programs.gov.ru (дата обращения: 27.11.2017).
89. Программный бюджет: Учебное пособие / Под ред. проф. М.П. Афанасьева. – М.: Магистр; ИНФРА-М, 2012. – 384 с.
90. *Ретин В.В., Елиферов В.Г.* Процессный подход к управлению. Моделирование бизнес-процессов. – М.: Litres, 2017. – 544 с.
91. *Рустамова С.Р.* Бюджетирование, ориентированное на результат как инструмент повышения эффективности бюджетных расходов // Автореф. дисс. к.э.н. – Махачкала, 2007. – 24 с.
92. Сведения о кассовом исполнении государственных программ Российской Федерации по итогам 2016 года / Сводный годовой доклад о ходе реализации и оценке эффективности государственных программ в 2016 году // Правительство Российской Федерации [Официальный сайт]. URL: <http://static.government.ru/media/files/IEDJiAo53cHUmfvSWryemtV8s8KgcLvT.pdf> (дата обращения: 21.01.2018).
93. Сводный годовой доклад о ходе реализации и об оценке эффективности государственных программ города Москвы за 2016 год // Открытый бюджет города Москвы [Официальный сайт]. URL: <https://budget.mos.ru/BinaryData/OBJ1172891> (дата обращения: 18.01.2018).
94. Сводный годовой доклад о ходе реализации и об оценке эффективности государственных программ города Москвы за 2015 год // Открытый бюджет города Москвы [Официальный сайт]. URL: <https://budget.mos.ru/BinaryData/OBJ1230401> (дата обращения: 11.02.2018).

95. Сводный доклад о ходе реализации и оценке эффективности государственных программ в 2016 году // Правительство Российской Федерации [Официальный сайт]. URL: <http://government.ru/news/28684/> (дата обращения: 22.01.2018).
96. Сводный доклад о ходе реализации и оценке эффективности государственных программ по итогам 2015 года // Министерство экономического развития Российской Федерации [Официальный сайт]. URL: <http://economy.gov.ru/minec/about/structure/depstrategy/20160926> (дата обращения: 05.01.2018).
97. Сводный доклад о ходе реализации и оценке эффективности государственных программ в 2014 году // Правительство Российской Федерации [Официальный сайт]. URL: http://government.ru/dep_news/24063/ (дата обращения: 02.04.2018).
98. *Смирнов А.В.* Опыт Южной Кореи: уроки для России // Агентство Политических Новостей. 2008. URL: <http://www.apn.ru/publications/article19535.htm> (дата обращения: 19.12.2016).
99. *Соколов М.М.* Стратегическое планирование крупных городов: возможности использования зарубежного опыта // Вестник РАЕН. – 2010. – №. 2. – С. 24–28.
100. *Соловьев А.И.* Принятие и исполнение государственных решений: Учеб. пособие для студентов вузов. – М. : ЗАО Издательство «Аспект Пресс», 2015. – 496 с.
101. *Сунгуров А.Ю., Нездюров А.Л.* Модели взаимодействия органов государственной власти и структур гражданского общества: российский опыт // Мониторинг общественного мнения: экономические и социальные перемены. – 2015. – № 6. – С. 32–47.
102. *Суслина С.* Государственное регулирование экономики: опыт Республики Корея // Проблемы теории и практики управления. – 2003. – №. 4. – С. 33–38.
103. *Тамбовцев В.Л.* Теоретические основы институционального проектирования // Вопросы экономики. – 1997. – № 3. – С. 82–94.
104. *Тамбовцев В.Л.* Теории государственного регулирования экономики. Учебное пособие. – М.: «Издательство «Проспект», 2016. – 158 с.
105. *Татарко А.Н.* Психологические исследования социального капитала в современной России // Региональная экономика: теория и практика. – 2015. – Т. 22. – № 397. – С. 21–30.
106. *Траченко М.Б.* Бюджетирование в системе управления финансами: Диссертация на соискание ученой степени доктора экономических наук / М.Б. Траченко. – М.: 2012. – 526 с. ил. Прил. (с. 343–526).
107. *Турунок С.Г.* Оценка государственной политики и задачи реформ: уроки зарубежного опыта // Вестник Московского университета. Серия 21: Управление (государство и общество). – 2005. – №. 3. – С. 112–128.

108. *Уэрта де Сото Х.* Австрийская экономическая школа: рынок и предпринимательское творчество / Хесус Уэрта де Сото; пер. с англ. Б.С. Пинскера под ред. А.В. Куряева. – Челябинск: Социум, 2007. – 202 с.
109. *Файоль А.* Общее и промышленное управление. – М.: Контроллинг, 1992. – 112 с.
110. *Федоровский А.Н.* Южнокорейские чеболь: становление, развитие, трансформация. – М.: ИМЭМО РАН, 2007. – 134 с.
111. *Фуруботи Э., Рихтер Р.* Институты и экономическая теория: достижения новой институциональной экономической теории / Пер. с англ. под ред. В.С.Каткало, Н.П.Дроздовой. – СПб.: Издат. дом С.-Петерб. гос. ун-та, 2005. – 702 с.
112. *Хабаев С.Г.* ДРОНДы. Опыт применения // Бюджет. – 2010. – № 6. – С. 72–75.
113. *Хелмер О.* Анализ будущего: метод Дельфи // Научно-техническое прогнозирование для промышленности и правительственных учреждений; [пер. с англ.; под ред. Г.М. Доброва]. – М.: Прогресс, 1972. – С. 77–83.
114. Центр проектного менеджмента РАНХиГС обучает проектные команды // Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации [Официальный сайт]. URL: <https://www.ranepa.ru/sobytiya/novosti/centr-proektnogo-menedzhmenta-ranhigs-obuchaet-proektnye-komandy> (дата обращения: 23.08.2018).
115. *Цыганков Д.Б.* Интеграция оценки в государственное управление Российской Федерации // Оценка программ: методология и практика/под ред. А.И. Кузьмина, Р. О'Салливан, Н.А. Кошелевой. – М.: Издательство «Престо-РК», 2009. – С. 170–192.
116. *Цыганков Д.Б.* Российский политико-управленческий цикл: дефициты подходов к оцениванию / Д.Б. Цыганков // Оценка политик и новая политическая экономия: инструменты анализа экономических реформ. – М.: ЦЭМИ РАН, 2006. – С. 5–12.
117. *Чебуханова Л.В.* Международный опыт оптимизации бюджетных расходов // История, философия, экономика и право. – 2014. – № 4. – С. 1–10.
118. *Чегринцев Е.А.* Принцип результативности и эффективности использования бюджетных средств в Российской Федерации // Вестник РЭА им. Г.В. Плеханова. – 2009. – №3. – С. 24–31. URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/printsip-rezultativnosti-i-effektivnosti-ispolzovaniya-byudzhetnyh-sredstv-v-rossiyskoy-federatsii> (дата обращения: 28.07.2018).
119. *Черданцев А.Ф.* Логико-языковые феномены в юриспруденции: монография // – М.: Норма: ИНФРА-М., 2012. – 320 с.
120. *Черняга Р.Ю.* Программно-целевое планирование как инструмент реализации государственной экономической политики // Современная наука: Актуальные проблемы теории и практики. Серия: Экономика и право. – 2013. – № 12. – С. 7–11.

121. *Чигирев В.Ю.* Бюджетирование, ориентированное на результат, и его реализация в органах федерального казначейства: Диссертация на соискание ученой степени кандидата экономических наук / В.Ю. Чигирев. – Саратов, 2007. – 156 с.
122. *Чулков А.С.* Бюджетирование, ориентированное на результат, в системе планирования муниципальных финансов: Диссертация на соискание ученой степени кандидата экономических наук / А.С. Чулков. – Краснодар, 2011. – 160 с.
123. *Шаш Н.Н., Бородин А.И., Татыев А.А.* Проблемы перехода на программный бюджет: новые вызовы бюджетной политике России // Финансы и кредит. – 2014. – № 14(590). – С. 145–152.
124. *Шаш Н.Н.* Построение программного бюджета и оценка эффективности программ // Государственный университет Минфина России. Финансовый журнал. – 2011. – № 2. – С. 4–15.
125. *Эйдельман М.Р.* Межотраслевой баланс общественного продукта: теория и практика его составления. – М. : Статистика, 1966. – 375 с.
126. *Эльтекова З.А., Ладный А.О., Шарапов В.А.* ДРОНД в управлении сферой науки и инноваций: итоги четырехлетнего опыта формирования ДРОНД // Наука. Инновации. Образование. – 2009. – № 8. – С. 276–285.
127. *Эмерсон Г.* Двенадцать принципов производительности. – М. : Экономика, 1992. – 216 с.
128. American Evaluation Association [Official site]. URL: <https://www.eval.org> (accessed: 11.05.2018).
129. *Ben-Shalom Y., Moffitt R.A., Scholz J.K.* An assessment of the effectiveness of anti-poverty programs in the United States. – Cambridge: National Bureau of Economic Research, 2011. № w17042. – 65 p.
130. *Botner S.B.* Four years of PPBS: an appraisal // Public Administration Review. – 1970. – № 30. – Pp. 423–431.
131. *Chelimsky E.* Old patterns and new directions in program evaluation // Program Evaluation: patterns and directions. – Washington, DC: American Society for Public Administration, 1985. – 309 p.
132. *Corbett A.* Public management policymaking in France: legislating the organic law on laws of finance (LOLF), 1998–2001 // Governance. – 2010. – Vol. 23. – № 2. – Pp. 225–249.
133. *Davies I.C.* Evaluation and Performance Management in Government // Evaluation. – 1999. – № 5(2). – Pp. 150–159.
134. *Demsetz H.* From Economic Man to Economic System: Essays on Human Behavior and the Institutions of Capitalism – Cambridge: Cambridge University Press, 2008. – 198 p.

- 135.*Derlien H.U.* Genesis and structure of evaluation efforts in comparative perspective // Program evaluation and the management of government. Patterns and prospects across eight Nation / Edited by R.C. Rist. – New Brunswick, NJ: Transactions Publishers. 1990. – Pp. 147–177.
- 136.*Dodaro G.L.* Managing for results: GPRA Modernization Act implementation provides important opportunities to address government challenges. – Washington, DC: DIANE Publishing, 2011. – 22 p.
- 137.*Doran G.T.* There's a SMART Way to Write Management's Goals and Objectives // Management Review. – 1981. – Vol. 70. – № 11. – Pp. 35–36.
- 138.*Drucker P.F.* The practice of management. – New York : Harper & Row, 1954. – 404 p.
- 139.*Easton D.* An Approach to the Analysis of Political Systems // World Politics. – 1957. – Vol 9. – № 3. – Pp. 383–400.
- 140.Evaluation of Cohesion Policy. Overview of practices. – Warsaw: Ministry of Regional Development, 2012. – 313 p. URL: <https://www.ewaluacja.gov.pl/media/26692/ECP-OP.pdf> (accessed: 05.08.2018).
- 141.*Feinstein O., Zapico-Goñi E.* Evaluation of government performance and public policies in Spain // Evaluation Capacity Development Working Paper. – 2010. – № 22. – 42 p.
- 142.*Fitzpatrick J.L., Sanders J.R., Worthen B.R.* Program evaluation: Alternative approaches and practical guidelines. 4th Edition. – Boston : Pearson, 2011. – 544 p.
- 143.*Furubo J.E., Rist R.C., Sandahl R.* International atlas of evaluation. – New Brunswick: Transaction Publishers, 2002. – 471 p.
- 144.*Gilmour J.B.* Implementing OMB's Program Assessment Rating Tool (PART): Meeting the challenges of integrating budget and performance // OECD Journal on Budgeting. – 2007. – Vol. 7. – № 1. – 40 p.
- 145.*Grimes S.R.* PPBS to PPBE: a process or principles? – Carlisle Barracks, PA 17013-5050: U.S. Army War College, 2008. – 37 p.
- 146.*Hirshleifer J.* The Dark Side of the Force: Economic Foundations of Conflict Theory. – Cambridge: Cambridge University Press, 2001. – 366 p.
- 147.*Hofstede G.* Culture's consequences: Comparing values, behaviors, institutions and organizations across nations. – Thousand Oaks, CA: Sage publications, 2003. – 598 p.
- 148.*Hood C.* The «New Public Management» in the 1980s: variations on a theme // Accounting, organizations and society. – 1995. – Vol. 20. – №. 2. – Pp. 93–109.
- 149.*Howlett M., Ramesh M., Perl A.* Studying public policy: Policy cycles and policy subsystems. – Oxford : Oxford University Press, 2003. – 336 p.

150. *Ittner C.D., Larcker D.F.* Assessing empirical research in managerial accounting: a value-based management perspective // *Journal of accounting and economics*. – 2001. – Vol. 32. – № 1. – Pp. 349–410
151. *Jacob S., Speer S., Furubo J.E.* The institutionalization of evaluation matters: Updating the International Atlas of Evaluation 10 years later // *Evaluation*. – 2015. – Vol. 21. – № 1. – Pp. 6–31.
152. *Jones C.O.* Introduction to the study of public policy. – Belmont, CA: Wadsworth Publishing Company, 1970. – 170 p.
153. *Kamensky J.M.* GPRA Modernization Act of 2010 Explained // *Strategies to Cut Costs and Improve Performance Blog*. – 2011. – 8 p.
154. *Kim J.M.* From Line-item to Program Budgeting: Global lessons and the Korean case // – Korea Institute of Public Finance, 2007. – 282 p.
155. *Kuhlmann S.* Performance Measurement in European local governments: a comparative analysis of reform experiences in Great Britain, France, Sweden and Germany // *International Review of Administrative Sciences*. – 2010. – Vol. 76. – №. 2. – Pp. 331–345.
156. *Lane J.E.* New public management. – London: Routledge, 2001. – 256 p.
157. *Lasswell H.D.* The decision process: Seven categories of functional analysis. – Bureau of Governmental Research, College of Business and Public Administration, University of Maryland, 1956. – 23 p.
158. *Lynch R.G.* Management by objectives. – Institute of Government, University of North Carolina, 1977. – 34 p.
159. *Mark K., Pfeiffer J.R.* Monitoring and Evaluation in the United States Government: An overview // *ECD Working Paper Series*. – 2011. – № 26. – 42 p.
160. *Martin J.D., Petty J.W.* Value based management: The corporate response to the shareholder revolution. – Oxford : Oxford University Press, 2001. – 286 p.
161. *May J.V., Wildavsky A.B. (ed.).* The policy cycle. – Beverly Hills: SAGE, 1979. Vol. 5.
162. *Mayne J.* Audit and evaluation in public management: challenges, reforms, and different roles // *The Canadian Journal of Program Evaluation*. – 2006. – Vol. 21. – № 1. – Pp. 11–45.
163. *Measuring the Information Society Report 2017*. – Geneva: International Telecommunication Union. 2017. – 154 p.
164. *Menon S., Karl J., Wignaraja K.* Handbook on Planning, Monitoring and Evaluating for Development Results. – New York: UNDP Evaluation Office, 2009. – 220 p.
165. *Missions, programmes, actions: trois niveaux structurent le budget général* // *Forum de la performance* [Site Officiel]. 2013. URL: <https://www.performance-publique.budget.gouv.fr/budget-comptes-etat/volet-performance-budget-etat/essentiel/grands->

- principes/missions-programmes-actions-trois-niveaux-structurent-budget-general (accessed: 15.05.2017).
166. *Morgenroth E., Gerald J.F.* Ex-ante Evaluation of the Investment Priorities for the National Development Plan 2007-2013. – Dublin: The Economic and Social Research Institute, 2006. – 394 p.
 167. *Muncy J.A.* A Guide for Environmental Protection and Best Management Practices for Tennessee Valley Authority Transmission Construction and Maintenance Activities. – Tennessee Valley Authority, 1992. – 164 p.
 168. *Newcomer K.E., Hatry H.P., Wholey J.S.* Handbook of practical program evaluation. – John Wiley & Sons, 2015. – 700 p.
 169. OMB's PART Questions // Strategisys [Official Site]. URL: http://strategisys.com/part_questions (accessed: 23.12.2016).
 170. *Park N., Choi J.Y.* Making performance budgeting reform work: a case study of Korea. – The World Bank, 2013. – 26 p.
 171. *Park N., Jang J.-J.* Performance budgeting in Korea: Overview and assessment // OECD Journal on Budgeting Volume. – 2015. – № 3. – Pp. 53–68.
 172. Performance Budgeting Database / The Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD) [Official site]. URL: https://qdd.oecd.org/data/GOV_PERBUD (accessed: 08.06.2018).
 173. *Polterovich V., Starkov O.* Стратегия формирования ипотечного рынка в России // Economics and Mathematical Methods / Ekonomika i matematicheskie metody. – 2007. – № 4. – Vol. 43. – Pp. 3–22.
 174. *Posavec E., Carey R.* Program Evaluation. – Englewood Cliffs, NJ: Prentice Hall, 1992. – 336 p.
 175. *Pyhrr P.A.* Zero-Base Budgeting: A Practical Management Tool for Evaluating Expenses. – Hoboken, NJ: John Wiley & Sons, Inc., 1977. – 250 p.
 176. *Radin B.A.* The Government Performance and Results Act (GPRA): Hydra-headed monster or flexible management tool? // Public administration review. – 1998. – Vol. 58. – № 4. – Pp. 307–316.
 177. *Sanders J.R.* Promising practice: Cluster evaluation // – The Evaluation Exchange. – Vol. 4. – № 2. – 1998. – Pp. 396–404.
 178. *Sarant P.C.* Zero-Base Budgeting in the Public Sector: A Pragmatic Approach. – Reading, MA: Addison-Wesley, 1978. – Pp. 73–75.
 179. *Schick A.* The road from ZBB // Public Administration Review. – 1978. – Vol. 38. – № 2. – Pp. 177–180.

180. *Scriven M.* An Introduction to Meta-Evaluation // Educational. Product Report 2. – 1969. – Pp. 36–38.
181. *Simon H.* Administrative Behavior: A Study of Decision-Making Processes in Administrative Organizations. – New York : Macmillan Publishers, 1947. – 259 p.
182. *Skok J.E.* Policy issue networks and the public policy cycle: A structural-functional framework for public administration // Public Administration Review. – 1995. – Vol. 55. – № 4. – Pp. 325–332.
183. *Stufflebeam D.L.* Meta-evaluation // Journal of MultiDisciplinary Evaluation. – 2010. – Vol. 7. – № 15. – Pp. 99–158.
184. *Svensson L. et al.* Learning through On-going Evaluation. – Lund : Studentlitteratur AB, 2009. – 288 p.
185. The Hofstede Insights [Official Site]. URL: <https://www.hofstede-insights.com/country-comparison/> (accessed: 18.02.2018).
186. *Todd P.E., Wolpin K.I.* Ex ante evaluation of social programs // Annales d'Economie et de Statistique. – 2008. – № 91–92. – Pp. 263–291.
187. *Tyer C., Willand J.* Public budgeting in America: A twentieth century retrospective // Journal of Public Budgeting, Accounting & Financial Management. – 1997. – Vol. 9. – № 2. – Pp. 189–219.
188. United States Road Assessment Program [Official site]. URL: <http://www.usrap.org> (accessed: 19.05.2018).
189. *Vedung E.* Public policy and program evaluation. – New Brunswick, NJ: Transaction Publishers, 1998. – 336 p.
190. *Wagner P., Wollmann H.* Fluctuations in the Development of Evaluation Research: Do regime shifts matter? // International Social Science Journal. – 1986. – № 108. – Pp. 205–218.
191. *Wholey J.S.* Evaluability assessment // Handbook of practical program evaluation. – 2004. – № 2. – Pp. 33–62.
192. *Wildavsky A.* Rescuing policy analysis from PPBS // Public Administration Review. – 1969. – Vol. 29. – № 2. – Pp. 189–202.
193. *Wollmann H.* Evaluation in Public-sector reform: Toward a “third wave” of evaluation. – Evaluation in Public Sector Reform, Cheltenham/Northampton: Edgar Elgar. 2003. – Pp. 1–11.
194. 2011 OECD Performance Budgeting Survey // The Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD) [Official site]. URL: <http://www.oecd.org/gov/budgeting/D1-AM%20-%20Session%202%20-%20I.%20Hawkesworth%20-%20OECD%20.pdf> (accessed: 06.07.2018).
195. 2016 OECD Performance Budgeting Survey: Integrating Performance and Results in Budgeting // The Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD) [Official site]. URL: <https://www.oecd.org/gov/budgeting/Performance-Budgeting-Survey-Highlights.pdf> (accessed: 04.07.2018).

ПРИЛОЖЕНИЕ

**Соотношение оценок эффективности реализации государственных программ
Российской Федерации и изменения объемов их финансирования²⁹⁵**

№ п/п	Государственная программа	Финансирование, млрд руб.				Оценка эффективности реализации, процент			Изменение объемов финансирования (к предыдущему году)		
		2015 год	2016 год	2017 год	2018 год	2014 год	2015 год	2016 год	2016 год	2017 год	2018 год
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10=4/3	11=5/4	12=6/5
1.	ГП 1. «Развитие здравоохранения»	271,8	384,6	261,1	311,1	95,8	89,1	81,8	1,41	0,68	1,19
2.	ГП 2. «Развитие образования»	441,1	412,4	455,4	502,3	98,3	93,6	83,5	0,93	1,10	1,10
3.	ГП 3. «Социальная поддержка граждан»	1 244,9	1 202,2	1 330,4	1 327,8	96,8	86,0	80,8	0,97	1,11	1,00
4.	ГП 4. «Доступная среда» на 2011 - 2020 годы	41,1	38,6	47,4	50,8	94,4	63,0	73,9	0,94	1,23	1,07

²⁹⁵ Источник: составлено автором на основе: Федеральный закон от 01.12.2014 № 384-ФЗ «О федеральном бюджете на 2015 год и на плановый период 2016 и 2017 годов» // КонсультантПлюс [Справочная правовая система]. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_171692/ (дата обращения 01.04.2018); Федеральный закон от 14.12.2015 № 359-ФЗ «О федеральном бюджете на 2016 год»; Федеральный закон от 19.12.2016 № 415-ФЗ «О федеральном бюджете на 2017 год и на плановый период 2018 и 2019 годов» // КонсультантПлюс [Справочная правовая система]. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_209150/ (дата обращения 01.04.2018); Федеральный закон от 05.12.2017 № 362-ФЗ «О федеральном бюджете на 2018 год и на плановый период 2019 и 2020 годов» // КонсультантПлюс [Справочная правовая система]. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_284360/ (дата обращения 01.04.2018); Сводный доклад о ходе реализации и оценке эффективности государственных программ в 2014 году // Правительство Российской Федерации [Официальный сайт]. URL: http://government.ru/dep_news/24063/ (дата обращения: 02.04.2018); Сводный доклад о ходе реализации и оценке эффективности государственных программ по итогам 2015 года; Сводный доклад о ходе реализации и оценке эффективности государственных программ в 2016 году.

№ п/п	Государственная программа	Финансирование, млрд руб.				Оценка эффективности реализации, процент			Изменение объемов финансирования (к предыдущему году)		
		2015 год	2016 год	2017 год	2018 год	2014 год	2015 год	2016 год	2016 год	2017 год	2018 год
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10=4/3	11=5/4	12=6/5
5.	ГП 5. «Обеспечение доступным и комфортным жильем и коммунальными услугами граждан Российской Федерации»	117,2	71,5	105,9	97,9	85,2	48,4	56,8	0,61	1,48	0,92
6.	ГП 7. «Содействие занятости населения»	79,9	80,0	51,9	44,7	92,1	78,7	77,8	1,00	0,65	0,86
7.	ГП 8. «Обеспечение общественного порядка и противодействие преступности»	925,7	815,9	635,1	670,6	94,8	96,6	94,2	0,88	0,78	1,06
8.	ГП 9. «Противодействие незаконному обороту наркотиков»	33,6	29,7	<*>	<*>	91,6	89,7	<*>	0,88	<*>	<*>
9.	ГП 10. «Защита населения и территорий от чрезвычайных ситуаций, обеспечение пожарной безопасности и	227,2	186,8	177,3	180,1	90,7	87,5	85,4	0,82	0,95	1,02

№ п/п	Государственная программа	Финансирование, млрд руб.				Оценка эффективности реализации, процент			Изменение объемов финансирования (к предыдущему году)		
		2015 год	2016 год	2017 год	2018 год	2014 год	2015 год	2016 год	2016 год	2017 год	2018 год
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10=4/3	11=5/4	12=6/5
	безопасности людей на водных объектах»										
10.	ГП 11. «Развитие культуры и туризма» на 2013 - 2020 годы	105,2	101,3	93,3	94,8	97,2	75,2	78,2	0,96	0,92	1,02
11.	ГП 12. «Охрана окружающей среды» на 2012 - 2020 годы	35,7	33,4	33,9	37,5	94,9	75,4	76,5	0,94	1,01	1,11
12.	ГП 13. «Развитие физической культуры и спорта»	71,1	70,3	88,7	58,7	97,8	87,5	93,6	0,99	1,26	0,66
13.	ГП 14. «Развитие науки и технологий»	164,4	157,7	150,8	174,4	85,5	78,9	80,5	0,96	0,96	1,16
14.	ГП 15. «Экономическое развитие и инновационная экономика»	128,9	106,1	96,8	96,1	92,9	79,5	85,9	0,82	0,91	0,99
15.	ГП 16. «Развитие промышленности и повышение ее конкурентоспособно сти»	134,7	156,6	146,4	218,6	93,3	56,5	76,6	1,16	0,93	1,49
16.	ГП 17. «Развитие авиационной промышленности на	62,1	52,9	58,9	59,1	87,6	75,3	68,3	0,85	1,11	1,00

№ п/п	Государственная программа	Финансирование, млрд руб.				Оценка эффективности реализации, процент			Изменение объемов финансирования (к предыдущему году)		
		2015 год	2016 год	2017 год	2018 год	2014 год	2015 год	2016 год	2016 год	2017 год	2018 год
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10=4/3	11=5/4	12=6/5
	2013 - 2025 годы»										
17.	ГП 18. «Развитие судостроения и техники для освоения шельфовых месторождений на 2013 - 2030 годы»	9,2	17,7	10,3	9,8	н/д	70,4	80,9	1,93	0,58	0,95
18.	ГП 19. «Развитие электронной и радиоэлектронной промышленности на 2013 - 2025 годы»	14,5	12,8	10,4	9,9	н/д	76,9	67,0	0,88	0,82	0,95
19.	ГП 20. «Развитие фармацевтической и медицинской промышленности» на 2013 - 2020 годы	16,6	16,3	11,6	11,2	97,0	59,4	85,0	0,98	0,71	0,96
20.	ГП 21. «Космическая деятельность России на 2013 - 2020 годы»	202,5	210,4	173,2	181,8	н/д	69,5	74,6	1,04	0,82	1,05
21.	ГП 22. «Развитие атомного энергопромышленного комплекса»	170,6	81,2	70,0	66,5	н/д	95,5	92,6	0,48	0,86	0,95

№ п/п	Государственная программа	Финансирование, млрд руб.				Оценка эффективности реализации, процент			Изменение объемов финансирования (к предыдущему году)		
		2015 год	2016 год	2017 год	2018 год	2014 год	2015 год	2016 год	2016 год	2017 год	2018 год
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10=4/3	11=5/4	12=6/5
22.	ГП 23. «Информационное общество (2011 - 2020 годы)»	115,2	122,8	113,8	131,8	87,9	77,6	81,2	1,07	0,93	1,16
23.	ГП 24. «Развитие транспортной системы»	916,9	885,9	798,0	799,2	91,3	80,5	87,7	0,97	0,90	1,00
24.	ГП 25. Государственная программа развития сельского хозяйства и регулирования рынков сельскохозяйственно й продукции, сырья и продовольствия на 2013 - 2020 годы	187,9	237,0	215,9	242,0	97,2	80,8	74,2	1,26	0,91	1,12
25.	ГП 26. «Развитие рыбохозяйственного комплекса»	13,4	12,0	11,0	11,7	97,0	85,7	78,0	0,89	0,92	1,06
26.	ГП 27. «Развитие внешнеэкономическ ой деятельности»	84,3	76,6	83,0	74,4	97,0	76,9	77,9	0,91	1,08	0,90
27.	ГП 28. «Воспроизводство и использование природных	63,7	57,9	50,0	48,9	93,2	73,2	84,0	0,91	0,86	0,98

№ п/п	Государственная программа	Финансирование, млрд руб.				Оценка эффективности реализации, процент			Изменение объемов финансирования (к предыдущему году)		
		2015 год	2016 год	2017 год	2018 год	2014 год	2015 год	2016 год	2016 год	2017 год	2018 год
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10=4/3	11=5/4	12=6/5
	ресурсов»										
28.	ГП 29. «Развитие лесного хозяйства» на 2013 - 2020 годы	33,5	27,8	27,5	33,3	74,4	84,2	85,7	0,83	0,99	1,21
29.	ГП 30. «Энергоэффективнос ть и развитие энергетики»	10,7	10,6	8,0	12,4	91,0	87,5	86,1	0,99	0,75	1,55
30.	ГП 34. «Социально- экономическое развитие Дальнего Востока и Байкальского региона»	45,4	46,7	17,9	20,5	н/д	45,5	87,9	1,03	0,38	1,15
31.	ГП 35. «Развитие Северо-Кавказского федерального округа» на период до 2025 года	20,6	13,3	13,9	14,1	н/д	53,2	87,5	0,65	1,04	1,01
32.	ГП 36. «Развитие федеративных отношений и создание условий для эффективного и ответственного управления региональными и	672,2	661,1	739,7	841,5	97,9	61,7	81,2	0,98	1,12	1,14

№ п/п	Государственная программа	Финансирование, млрд руб.				Оценка эффективности реализации, процент			Изменение объемов финансирования (к предыдущему году)		
		2015 год	2016 год	2017 год	2018 год	2014 год	2015 год	2016 год	2016 год	2017 год	2018 год
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10=4/3	11=5/4	12=6/5
	муниципальными финансами»										
33.	ГП 37. «Социально- экономическое развитие Калининградской области»	11,6	72,1	50,3	62,9	98,6	56,1	76,9	6,23	0,70	1,25
34.	ГП 39. «Управление федеральным имуществом»	27,9	24,9	23,0	23,0	91,0	92,7	91,9	0,89	0,92	1,00
35.	ГП 40. «Управление государственными финансами и регулирование финансовых рынков»	727,5	909,5	1217,1	1257,3	93,8	79,7	85,5	1,25	1,34	1,03
36.	ГП 42. «Юстиция»	305,5	265,6	244,8	262,5	89,4	91,4	92,7	0,87	0,92	1,07

<*> Реализация государственной программы Российской Федерации «Противодействие незаконному обороту наркотиков» прекращена в связи с упразднением Федеральной службы Российской Федерации по контролю за оборотом наркотиков Указом Президента Российской Федерации от 5 апреля 2016 г. № 156.