

© 2022

Елена Волкова

аспирант кафедры макроэкономической политики и стратегического управления
экономического факультета МГУ им. М.В. Ломоносова

(г. Москва, Россия)

(e-mail: elena-v2810@rambler.ru)

ПРОБЛЕМЫ ЭФФЕКТИВНОСТИ ПРОГРАММНО-ЦЕЛЕВОГО ПОДХОДА В СТРАТЕГИЧЕСКОМ УПРАВЛЕНИИ ЭКОНОМИКОЙ РФ

В статье приведен обзор основных методов оценки эффективности программно-целевого подхода, применяемых в РФ. Стратегическое управление в настоящее время не является эффективным, т.к. установленные национальные цели не достигаются в обозначенные сроки. Это связано как с недостатками реализации программно-целевого подхода в РФ, так и с проблемами применения оценочного инструментария. В рамках исследования проведен структурный анализ планируемых расходов федерального бюджета РФ на 2022–2024 гг., определена доля программных и непрограммных расходов бюджета, а также доля проектной и процессной части расходов.

Сделан вывод, что в рамках программно-целевого подхода в РФ финансируется большая часть текущих расходов бюджета. Большинство государственных программ РФ не удовлетворяет требованиям программно-целевого подхода. Наличие различных типов расходов в государственных программах РФ приводит к сложностям в оценке их эффективности. По результатам исследования предложены рекомендации по совершенствованию методологии оценки государственных программ.

Ключевые слова: стратегическое управление, программно-целевой подход, государственные программы, эффективность программ, государственная политика, управление экономикой, методы оценки эффективности.

DOI: 10.31857/S020736760019203-2

В настоящее время в России активно идет процесс реформирования системы стратегического управления развитием экономики, который вызван необходимостью «перезагрузки» системы управления и повышения ее эффективности для достижения национальных целей развития. В 2021 году было принято новое постановление Правительства РФ № 786 «О системе управления государственными программами Российской Федерации» [1], а также утверждены Основы государственной политики в сфере стратегического планирования [2]. Указанные документы призваны непосредственно увязать процессы стратегического управления и программно-целевого планирования с достижением национальных приоритетов, обозначенных Президентом РФ. Кроме того, в дополнение к уже имеющимся государственным программам и национальным проектам был принят Перечень инициатив социально-экономического развития Российской Федерации до 2030 года [3].

Указанные процессы происходят на фоне развития нового (шестого) технологического уклада, который включает и цифровизацию экономики. Эти изменения приводят к трансформации структуры затрат при производстве товаров и услуг, и как следствие – ведут к структурной перестройке всей экономики.

Начиная с 2020 года человечество столкнулось с кризисом, порожденным причинами неэкономического характера – COVID-19. Он стал главной причиной падения реальных доходов населения большинства стран и снижения темпов экономического роста. Одновременно он стал катализатором ускоренного развития новых цифровых отраслей, связанных с бесконтактным взаимодействием человеческих коллективов и индивидуумов.

Определяющая роль стратегического управления для развития экономики страны сегодня не подвергается сомнению. В современном мире, характеризующемся высокой динамикой, труднопрогнозируемостью и неопределенностью направления развития, формирование стратегии является необходимым условием движения вперед и достижения поставленных целей.

Стратегическое управление совместно с долгосрочным планированием и прогнозированием в XXI веке стало одной из функций государства по эффективному управлению экономикой, наряду с кредитно-денежной и бюджетно-налоговой политикой. Программно-целевой подход является инструментом стратегического регулирования экономики и подразумевает концентрацию финансовых вложений в приоритетных точках роста или в значимых социальных областях, которые дают наибольший мультипликативный эффект. Для управления целевыми программами используется проектный подход, предполагающий специальную структуру управления их реализацией и достижением эффективности.

Программный подход в управлении развитием экономики РФ применяется уже много лет, но качественного улучшения структуры экономики РФ (со времени перехода к рыночной экономике) не произошло, в связи с чем необходимо проанализировать причины недостаточной эффективности данного подхода для достижения стратегических целей. В указанных условиях особую актуальность приобретают вопросы оценки эффективности государственных программ.

Оценка эффективности программ и проектов должна проводиться в течение всего их жизненного цикла: на этапе планирования, в ходе реализации (промежуточные результаты) и после завершения программы (конечные результаты). На этапе планирования оценка производится с целью обоснования выгод от реализации программы и выбора наилучшего проекта из нескольких альтернатив. Оценка в ходе реализации показывает эффективность работы органов исполнительной власти по управлению реализацией программы, а также темпы достижения результатов. После завершения программы анализируются достигнутые

результаты и затраченные ресурсы, включая затраченное время; на этом основании делается вывод, достигнуты ли запланированные цели программы и какова была эффективность использования ресурсов.

Оценка эффективности встраивается в общий процесс стратегического управления. Данная оценка является одним из немногих источников информации, который показывает правительству правильность выбранного направления развития и качество его работы по достижению целей. Однако на практике негативные оценки редко приводят к корректировке деятельности органов власти, что говорит о наличии управленческих проблем в системе стратегического планирования [4, 5].

Причины неудовлетворительного достижения стратегических целей заключаются как в инструментах постановки целей и управления государственными программами, так и в сложностях увязки методик оценки их эффективности с национальными приоритетами. Как следствие, государственные программы формально признаются эффективными, но это не приводит к удовлетворению заявленных потребностей и росту экономики РФ.

Анализ методик оценки эффективности программного подхода. Теоретически исследователи выделяют четыре модели проведения оценки: постпозитивистские, прагматические, интерпретационные и нормативно-научные. Постпозитивизм является доминирующей моделью оценки, в основе которой лежат количественные методы измерения эффективности и результативности. Прагматический подход к оценке утверждает, что методы оценки должны соответствовать оцениваемой программе, учитывать ее контекст, процессы и продукт, поэтому могут быть различными для разных программ. Интерпретационная модель предполагает учет мнения различных заинтересованных сторон и лиц, принимающих решения. Нормативный подход делает акцент на сотрудничестве и переговорах между заинтересованными сторонами (например, лицами, принимающими решения, получателями программ и оценщиками) в процессе оценки [6].

Программно-целевой подход в стратегическом управлении предполагает, что сначала выявляются потребности и существующие проблемы, затем ставятся цели по достижению потребностей, определенных как приоритетные. Для достижения каждой цели составляется план действий с конкретными задачами, и под эти задачи выделяются ресурсы. Таким образом, можно выделить несколько видов оценки эффективности: 1) эффективность постановки целей как отношение целей к реальным потребностям (конечный результат), 2) результативность как отношение результата к поставленным целям (непосредственный результат), 3) экономичность или эффективность использования ресурсов как отношение затрат вложенных ресурсов к полученным результатам.

Результативность определяется степенью получения конечных запланированных результатов, которые были отражены в государственных стратегиях, лежащих в основе целевых программ.

Дополнительно можно выделить оценку эффективности управления программой, которая характеризует работу государственного органа по управлению программой. На данном уровне оцениваются внутренние отношения управления (координация, система передачи и принятие управленческих решений) в организации и отношения с рынком, а также институциональные (трансакционные) издержки.

Классическими методами оценки проектов, нацеленных на достижение окупаемости и получение финансовой прибыли, являются методы оценки чистой приведенной стоимости проекта (NPV), внутренней нормы доходности (IRR), срока окупаемости (дисконтированного и номинального).

Государственные программы отличаются от коммерческих проектов большей сложностью и нацеленностью на разноплановые результаты, которые не всегда можно оценить в денежном выражении. Многокомпонентные программы могут иметь многоуровневую реализацию с нелинейными причинно-следственными взаимодействиями и множеством групп участников, таких как спонсоры, организаторы программы, бенефициары и оценщики [7]. Традиционные методы оценки часто не учитывают сложность, присущую оценке этих программ, т.к. не исследуют контекст, в котором реализуются программы. Реализация комплексных государственных программ может привести к незапланированным или неожиданным последствиям [8].

При оценке государственных программ выделяют количественные и качественные эффекты. Качественные эффекты сложны для измерения в денежном выражении, и соответственно, их оценка носит субъективный экспертный характер. Количественные эффекты также не всегда можно свести к денежному выражению, иногда они определяются в физических единицах. Для оценки качественных показателей широко применяются экспертные суждения.

Также возможны краткосрочные и отложенные, долгосрочные эффекты. Отложенный эффект всегда трудно просчитать точно, т.к. на него имеют влияние будущие параметры внешней среды и экономической ситуации. Он может оказаться лучше или хуже прогнозного. Например, программы повышения обороноспособности страны имеют положительный краткосрочный эффект, но и минимальный долгосрочный эффект, тогда как программы, связанные с развитием человеческого капитала могут иметь отрицательную эффективность в краткосрочном периоде, но в долгосрочном периоде выходят на высокие показатели эффективности и дают наибольший вклад в рост ВВП [9. С. 232–236].

Иногда программа может казаться убыточной и неэффективной по расчетным показателям, но иметь важное государственное, стратегическое или экологическое значение. Поэтому при реализации государственных программ оценивается не только экономическая и бюджетная эффективность, а также социальные и экологические эффекты.

Экономическая эффективность представляет собой удельный эффект программы в денежном выражении в расчете на единицу затрат. Бюджетная эффективность является частным случаем экономической эффективности, когда программный эффект рассчитывается на рубль затрат только бюджетных средств. Социальная эффективность — это отношение социальных эффектов программы, которые имеют нематериальное измерение и зачастую наблюдаемы в долгосрочном периоде времени, к затратам на программу. Экологический эффект программ оценивается путем учета их вклада в сохранение или восстановление экологии. Он предлагает давать адекватную рыночную оценку природных ресурсов и биоразнообразия, что не учитывается при стандартных расчетах. Таким образом, экологический эффект может серьезно скорректировать макроэкономический эффект проекта. Указанная триада эффектов (экономические, социальные и экологические) стали особенно актуальны в настоящее время в связи с переходом РФ к концепции устойчивого развития.

На практике оценка государственных программ осложняется их большим разнообразием и разноплановостью. Особенно это применимо к РФ, где все программы очень разные, и сложно придумать универсальные критерии для измерения их эффективности. Поэтому для каждой программы на этапе разработки определяется свой набор показателей и контрольных точек, по которым затем происходит оценка ее реализации.

Официальную оценку эффективности выполнения государственных программ в РФ делает Министерство экономического развития в ежегодном Сводном докладе [10], а также Счетная палата при проведении стратегического аудита национальных целей [11]. На уровне законодательства предусмотрено составление годового и промежуточных отчетов по результатам выполнения каждой государственной программы. Такие отчеты предоставляются в Правительство РФ и Министерство экономического развития, которое утверждает методику оценки эффективности и курирует данный процесс. Сводный отчет затем подлежит размещению в открытом доступе на портале государственных программ, за исключением данных о программах, представляющих государственную тайну.

В сводном отчете о реализации государственных программ приводится анализ их операционной и функциональной эффективности. Под операционной эффективностью понимается контроль обоснованности расходов и качества прохождения бюджетных процедур в процессе реализации государственных программ; при этом анализируются выполнение целевых показателей, достижение контрольных точек, выполнение сроков, оценивается уровень кассового исполнения, качество формирования обоснований бюджетных ассигнований, контролируется своевременность и полнота представления требуемых форм отчетности, а также правильность выбора кодов бюджетной классификации.

Критериями для расчета оценки эффективности деятельности ответственного исполнителя являются критерии оценки соблюдения установленных требований по разработке и реализации государственных программ, такие как: 1) критерии, характеризующие своевременность утверждения детального плана-графика реализации государственной программы и его согласование с Минэкономразвития России; 2) критерии, учитывающие в части государственных программ, содержащих открытые сведения, соблюдение требований по их размещению на портале государственных программ; 3) критерии, предусматривающие проведение оценок соответствия друг другу утвержденного плана реализации и детального плана-графика.

Функциональная эффективность подразумевает анализ целеполагания и путей достижения установленных целей в их связи с итогами социально-экономического развития страны. Макроэкономический эффект государственных программ определяется как их вклад в использование ВВП и прирост ВВП, вклад в формирование валового выпуска, валовой добавленной стоимости. Вклад государственных программ рассчитывают по степени роста потребления домашних хозяйств и фирм, а также по действию мультипликативных эффектов на основе алгоритма межотраслевого баланса. Кроме того, анализируется влияние программ на структурные характеристики экономики РФ, такие как краткосрочные мультипликаторы, импортоёмкость, инновационность.

Для целей определения влияния государственной программы на развитие экономики необходимо определить: прямой эффект; косвенный эффект первого порядка и косвенный эффект второго порядка. Прямой эффект — это вклад в рост целевого показателя. Косвенный эффект первого порядка представляет собой улучшение качественных характеристик системы. Косвенный эффект второго порядка учитывает влияние программы на смежные отрасли и сферы [12. С. 54].

Научное отражение данного подхода по расчету прямых и косвенных эффектов нашел в теории межотраслевого баланса, в основе которого лежит расчёт по оценке мультипликативных эффектов от прироста выпуска в разных секторах экономики с применением инструментария статической модели Леонтьева и симметричной таблицы «Затраты-Выпуск». Для проведения расчета требуется информация о структуре затрат программы на этапе строительства и эксплуатации объектов.

Вследствие первоначального импульса от поступления дополнительных затрат в экономику, который распространяется по системе межотраслевых связей, возникают различные макроэкономические эффекты, такие как: увеличение ВВП и валового выпуска; влияние на занятость и производительность труда; дополнительные доходы бюджета; влияние на платежный баланс и параметры внешнеэкономической деятельности; обменный курс; развитие инфраструктуры, промышленности и энергетики, а также стимул для развития НИОКР, инноваций, сферы образования и человеческого капитала.

В качестве подобного импульса могут выступать инвестиции, как дополнительный спрос на инвестиционную продукцию; прирост выпуска, как увеличение спроса на ресурсы текущего производственного потребления; прирост конечного спроса со стороны домашних хозяйств или государства; структурно-технологические сдвиги или изменения в уровне конкурентоспособности российской продукции на внутреннем и внешних рынках.

Указанные макроэкономические эффекты также распространяются на другие сектора экономики, изменяя структуру затрат как следствие изменения технологических процессов. В качестве примера такого широкого влияния можно привести развитие цифровой экономики и информационного общества.

Оценивать мультипликатор расходов для определения вклада государственных программ в рост ВВП можно также на основе SVAR-моделей (структурная векторная авторегрессия) [13. С. 15] или по методу структурного анализа (анализ связей между элементами расходов) [14]. Расходы на программы являются бюджетными расходами, тем самым они увеличивают ВВП, а также влияют на другие компоненты совокупного спроса: потребление, инвестиции, чистый экспорт. При расчете мультипликатора не нужно забывать про следующие эффекты вытеснения: 1) снижение потребления и инвестиций из-за ожиданий населения по будущему увеличению налогов; 2) вытеснение чистого экспорта за счет повышения курса валюты из-за увеличения номинального ВВП [13. С. 15].

Эффективность стратегического управления экономикой РФ в целом можно определить путем сравнения поставленных в прошлом целей с реальными достижениями. На данные показатели оказывает влияние не только экономическая политика правительства, но и различные внешние факторы — например, кризис, вызванный COVID-19. Однако стратегическое управление должно, как минимум, обеспечивать позитивную динамику в направлении достижения национальных целей, а в идеале — предусматривать разные сценарии на случай неблагоприятных внешних воздействий.

Большинство исследователей считают систему стратегического управления РФ и программный подход как инструмент ее реализации неэффективными и не способствующими достижению национальных целей РФ [15. С. 55]. На данную тему существует много публикаций российских ученых, например, А. Марголина, А. Золотаревой и И. Соколова, И. Тенякова [15; 16. С. 32–34; 17. С. 217], однако в связи с ограниченным объемом статьи мы не будем приводить здесь конкретные показатели.

Теперь рассмотрим основные проблемы и причины снижения эффективности программно-целевого подхода в системе стратегического управления экономикой РФ.

Структурный анализ бюджетных расходов. В настоящее время не все государственные программы РФ удовлетворяют классическому определению программно-целевого подхода. Признаками программного подхода являются: наличие

стратегической цели; инновационность и уникальность; ограниченность по срокам выполнения; широкие смежные эффекты по охвату населения, территорий или функций и значимое воздействие на рост экономики регионов; комплексность и взаимосвязанность операций; концентрация ресурсов; проектный подход к управлению.

На практике государственные программы содержат большую долю операционных расходов, которые ранее, до утверждения государственных программ в 2012–2013 гг., аналогично финансировались из федерального бюджета. Начиная с 2013 года бюджет был перегруппирован в соответствии с программно-целевым принципом, и его программная часть стала составлять более половины всех расходов. Общая сумма государственных расходов при этом не увеличилась в такой же пропорции [18. С. 183–184].

Проблема присутствия в государственных программах операционных расходов бюджета нашла отражение в Положении «О системе управления государственными программами РФ» № 786, принятом в мае 2021 года [1]. В документе прописано разделение программных расходов на проектную и процессную части. В законе о федеральном бюджете на 2022 год указанное разделение было реализовано с применением кодов бюджетной классификации.

Процессные мероприятия реализуются непрерывно или на периодической основе. Проектная часть выполняется в соответствии с положением о проектной деятельности [19]. Предполагается, что проектный подход будет способствовать повышению эффективности управления бюджетными средствами. «Проектный подход целесообразно применять в случаях уникальности решаемых задач, либо если мероприятия осуществляются в условиях повышенного риска и неопределенности» [20. С. 39].

В таблице 1 приведены проектные и процессные расходы федерального бюджета за 2022–2024 гг. в разрезе его программной и непрограммной части, а также по национальным проектам.

Как видно, доля проектной части в общих расходах федерального бюджета за указанный период составляет 27–28%, а доля процессной части составляет 72–73%.

Если делать анализ только программной части федерального бюджета (т.к. непрограммные расходы по определению являются процессными), то доля проектной части в общей сумме государственных программ составит 34–36%, а доля процессной части составит 64–66%.

При этом, если взять 10 крупнейших по количеству расходов федерального бюджета государственных программ (более 450 млрд руб. в год), то доля проектной части в них составляет 30%, а доля процессной части – 70%. Указанные 10 крупнейших государственных программ составляют 77–78% от общих программных расходов федерального бюджета и включают в себя такие программы, как развитие здравоохранения, развитие образования, социальная

поддержка граждан, обеспечение общественного правопорядка и противодействие преступности, развитие промышленности и повышение ее конкурентоспособности, развитие транспортной системы, обеспечение обороноспособности страны, развитие федеративных отношений, управление государственными финансами, научно-технологическое развитие.

Таблица 1

Проектные и процессные расходы федерального бюджета (в млрд руб.)

Показатель	2022 г.	2023 г.	2024 г.
<i>Общие расходы бюджета</i>	<i>19 953,46</i>	<i>21 016,17</i>	<i>21 340,56</i>
Проектная часть	5 625,60	5 856,10	5 813,93
Процессная часть	14 327,85	15 160,06	15 526,62
Доля проектной части в общих расходах	28%	28%	27%
Доля процессной части в общих расходах	72%	72%	73%
<i>Программная часть расходов бюджета</i>	<i>15 736,55</i>	<i>16 533,71</i>	<i>17 002,23</i>
Доля программной части в общих расходах	79%	79%	80%
Проектная часть	5 625,60	5 856,10	5 813,93
Процессная часть	10 110,94	10 677,61	11 188,30
Доля проектной части в программных расходах	36%	35%	34%
Доля процессной части в программных расходах	64%	65%	66%
<i>Расходы на национальные проекты</i>	<i>2 814,78</i>	<i>2 950,61</i>	<i>3 087,60</i>
Доля национальных проектов в общих расходах бюджета	14%	14%	14%
Доля национальных проектов в программных расходах бюджета	18%	18%	18%
<i>Расходы по 10 крупнейшим программам (более 450 млрд руб. в год)</i>	<i>12 087,96</i>	<i>12 782,56</i>	<i>13 309,07</i>
Процент от общих программных расходов	77%	77%	78%
в т.ч. проектная часть	3 639,39	3 817,46	3 911,11
в т.ч. процессная часть	8 448,57	8 965,10	9 397,96

Доля проектной части по крупнейшим программам	30%	30%	29%
Доля процессной части по крупнейшим программам	70%	70%	71%
<i>Непрограммная часть расходов бюджета</i>	<i>4 216,91</i>	<i>4 482,46</i>	<i>4 338,32</i>
Доля непрограммной части в общих расходах	21%	21%	20%
Проектная часть	—	—	—
Процессная часть	4 216,91	4 482,46	4 338,32
Доля проектной части в непрограммных расходах	0%	0%	0%
Доля процессной части в непрограммных расходах	100%	100%	100%

Источник: федеральный закон от 06.12.2021 N 390-ФЗ «О федеральном бюджете на 2022 год и на плановый период 2023 и 2024 годов» [21], расчеты автора.

По четырем из крупнейших программ (обеспечение общественного порядка и противодействие преступности, обеспечение обороноспособности страны, развитие федеративных отношений, управление государственными финансами) процессная часть составляет более 97% расходов; еще одна программа по научно-технологическому развитию РФ содержит 70% процессных расходов. По другим четырем крупнейшим программам (развитие здравоохранения, развитие образования, социальная поддержка граждан, развитие транспортной системы) процессная часть составляет 37–52% расходов. И только программа по развитию промышленности на 99% состоит из проектных расходов и на 1% из процессных расходов.

Таким образом, данные по бюджетным расходам говорят о том, что в российской модели в рамках программно-целевого подхода финансируется большая часть текущих расходов бюджета, которые присутствовали в нем и до принятия государственных программ. Это подтверждает, что государственные программы не полностью удовлетворяют принципам программно-целевого подхода.

Доля национальных проектов в общих расходах федерального бюджета за 2022–2024 гг. составит 14%, а в программных расходах — 18%. Данные показывают рост доли национальных проектов по сравнению с 2019–2021 гг. (9–10% в общих расходах федерального бюджета), что подтверждает стремление правительства к стратегическому управлению на программно-целевой основе с использованием проектных инструментов управления и является результатом новых законодательных документов в системе стратегического управления, которые упоминались ранее.

Для того чтобы глубже понять сущность проектных и процессных расходов государственных программ и то, какой импульс они могут дать для экономики

в целом, необходимо рассмотреть укрупненные направления расходов, т.е. на что тратятся государственные деньги с точки зрения использования ВВП.

В таблице 2 на примере 2022 года представлен подробный анализ проектной и процессной части государственных программ, а также национальных проектов по виду расходов. Для расчетов взят только 2022 год, т.к. структура планируемых расходов федерального бюджета на 2022 и плановые 2023–2024 гг. примерно одинаковая.

Межбюджетные трансферты составляют большую часть по каждому разделу: 43% по проектной части государственных программ, 26% по процессной части и 54% по национальным проектам. Это объяснимо для российской модели управления, т.к. многие программные задачи передаются в регионы из-за местной специфики, хотя и дотируются из федерального бюджета.

Обслуживание государственного и муниципального долга полностью находится в процессной части и составляет 14% от ее общей суммы. Выплаты персоналу составляют 25% процессной части, а закупка товаров, работ и услуг – 13%; в проектной части государственных программ и национальных проектов выплаты персоналу и закупки товаров, работ и услуг меньше и составляют 0% и 6–7% соответственно.

В проектной части государственных программ и национальных проектов наибольшую долю составляют капитальные вложения (12–13%) и иные ассигнования (18–30%); это больше, чем данные виды расходов в процессной части.

По данным таблицы 2 можно сделать вывод, что структура расходов с точки зрения использования элементов ВВП отличается по проектной и процессной части государственных программ, что подтверждает преимущественно процессный характер государственных программ, т.к. выплаты персоналу, закупка товаров, работ и услуг, обслуживание государственного долга являются, в основном, операционными, а не капитальными расходами.

Наличие различных типов расходов в государственных программах РФ приводит к сложностям в оценке их эффективности. Можно обозначить следующие проблемы оценки эффективности государственных программ в системе стратегического управления экономикой РФ:

1. Отсутствие сравнения с альтернативными вариантами вложения государственных средств.

2. В большинстве методик по оценке эффективности программ путем расчета их вклада в рост ВВП непонятно, от какой базы отталкиваются авторы: подразумевается ли, что расходы на государственные программы – это дополнительные расходы бюджета или альтернатива другим, программным и непрограммным, расходам. Для этих случаев оценка эффективности должна быть разной.

Таблица 2

**Государственные программы по виду расходов в разрезе проектной и процессной части
и национальные проекты за 2022 год (в млрд руб.)**

Показатель	Государст- венные программы	Проектная часть гос. программ	Процессная часть гос. программ	Нацио- нальные проекты
<i>Сумма расходов</i>				
Выплаты персоналу	2 564,69	2,02	2 562,67	1,48
Закупка товаров, работ и услуг	1 710,26	399,29	1 310,97	155,63
Социальное обеспечение и выплаты населению	270,54	1,37	269,17	1,27
Капитальные вложения	709,57	669,46	40,11	379,04
Межбюджетные трансферты	4 994,41	2 392,11	2 602,30	1 521,34
Предоставление субсидий	1 782,50	493,00	1 289,50	258,76
Обслуживание гос. долга	1 403,36	—	1 403,36	—
Иные ассигнования	2 301,23	1 668,35	632,87	497,26
Итого:	15 736,55	5 625,60	10 110,94	2 814,78
<i>Доля в общей сумме расходов:</i>				
Выплаты персоналу	16%	0%	25%	0%
Закупка товаров, работ и услуг	11%	7%	13%	6%
Социальное обеспечение и выплаты населению	2%	0%	3%	0%
Капитальные вложения	5%	12%	0%	13%
Межбюджетные трансферты	32%	43%	26%	54%
Предоставление субсидий	11%	9%	13%	9%
Обслуживание гос. долга	9%	0%	14%	0%
Иные ассигнования	15%	30%	6%	18%
Итого:	100%	100%	100%	100%

Источник: федеральный закон от 06.12.2021 N 390-ФЗ «О федеральном бюджете на 2022 год и на плановый период 2023 и 2024 годов» [21], расчеты автора.

3. Все государственные программы и национальные проекты очень разные и имеют качественные отличия в отношении поставленных целей, схемы управления и контрольных показателей. Это усложняет унификацию методики оценки эффективности по ним.

4. По факту в РФ есть особые государственные программы, которые имеют отдельную нормативно-правовую базу — например, оборонные программы по производству вооружений, существующие с 2010–2011 гг. Для них масштаб и тип программного подхода отличается от того, что прописано в Бюджетном Кодексе РФ.

5. Многие государственные программы выходят за пределы бюджетных ориентиров — например, программы со сроком до 2030 года. По нормативно-правовой базе в РФ бюджет должен быть основан на государственных программах, но в реальности происходит наоборот. Финансирование программ ежегодно корректируется под параметры бюджета.

6. В государственных программах присутствует как проектная, так и процессная составляющая. Многие программы решают операционные вопросы и не соответствуют признакам программного подхода (необходимость кардинального изменения экономических пропорций, комплексность решаемых проблем). Проектную и процессную части надо оценивать с применением отдельных критериев.

Проектная часть государственных программ носит стратегический характер и нацелена на выполнение национальных приоритетов. Процессная часть содержит текущие расходы бюджета, включенные в программы для получения выгод от управления по программно-целевому принципу.

Проект имеет определенные сроки и нацелен на достижение качественного результата после его окончания, не отменяемого и не прекращающегося. Такой проект должен давать стимулы рынку для самостоятельного воспроизводства после его завершения и иметь мультипликационные долгосрочные эффекты.

Рекомендации по повышению эффективности государственных программ. Для оценки эффективности государственных программ в системе стратегического управления экономикой РФ необходимо рассматривать их сущность с точки зрения вклада в экономику и ускорения ее темпов роста и развития. С этой точки зрения государственные программы могут быть:

1. Дополнительными государственными расходами, т.е. без принятия программы государство не производило бы эти инвестиции в экономику и деньги остались бы не потраченными. Государственная программа приводит к увеличению расходов бюджета, которое имеет свои источники финансирования. Это дает рост экономики в зависимости от силы мультипликативных эффектов.

2. Альтернативным перераспределением средств бюджета:

а) между аналогичными государственными программами. При этом разница будет в широте прямых и косвенных эффектов в зависимости от величины мультипликатора;

б) между программными и непрограммными расходами.

Соответственно, в основе повышения эффективности программно-целевого подхода лежит:

1. Количество расходов. В этом случае ограничением для роста являются общие расходы бюджета или ставка привлечения заемных средств, если рассматривается вопрос о финансировании дефицита бюджета для принятия дополнительных программных расходов.

2. Направление расходов, т.е. выбор программных проблем и постановка целей, а также наличие долгосрочных и косвенных эффектов в выбранных областях.

3. Механизм управления программой, включая выбор мероприятий, планирование, реализацию, повышение эффективности использования ресурсов.

В РФ программно-целевой подход к управлению экономикой состоит больше в использовании выгод от организации управления программами по программному и проектному принципу. Другими словами, в настоящий момент программный подход представляет собой лишь особую структуру управления расходами и планирование бюджета на программно-целевой основе. Однако изменение процесса управления и бюджетирования не выразилось в постановке качественно новых целей.

Указанная система имеет право на существование, т.к. правильное управление важно как для программных и проектных, так и для непрограммных расходов, и может поднять эффективность использования ресурсов и достижения целей. Однако надо отметить, что и перегруппировка расходов федерального бюджета с 2013 года по программно-целевому принципу не привела к увеличению темпов роста экономики и структурной перестройке, поэтому качество управления программами тоже нуждается в улучшении.

По результатам проведенного исследования представляется возможным сформулировать следующие рекомендации по принципам оценки эффективности государственных программ:

- необходимо оценивать проектную и процессную часть государственных программ по разным критериям;

- для проектной части государственных программ целесообразно ввести критерий «качественного изменения объекта» в результате реализации программы. Это значит, что объект приобретает новые свойства (структура экономики, новые отрасли, инновации, созданные объекты инфраструктуры и т.п.) и далее функционирует сам, без программной поддержки, на уровне самоорганизации и дает импульс развитию других отраслей и территорий;

- для процессной части государственных программ критерием будет «поддержка текущего состояния или его улучшение», т.к. эти программы имеют временный эффект. Для оценки этого критерия необходимо сравнить ситуацию с базовым сценарием (без программы) по набору количественных показателей;

- надо делать не абсолютную оценку эффективности, а оценку в сравнении с альтернативными вариантами и ранжировать предлагаемые программы по относительной эффективности. Необходимо считать, насколько данная программа эффективнее наилучшей альтернативы;

— при оценке эффективности государственных программ необходимо учитывать три аспекта: 1) методы и систему управления (для программ, находящихся в стадии реализации), 2) выбор объектов для инвестиций (для целей сравнения с альтернативами), 3) цену дополнительного финансирования при отсутствии средств в бюджете и окупаемость программы при этом условии.

В современных условиях, когда государственные программы не достигают поставленных целей, а национальные целевые показатели постоянно переносятся на более поздний срок, возрастает актуальность исследования проблем оценки эффективности программно-целевого подхода.

Неэффективность стратегического управления в РФ можно проследить на основании анализа майских указов Президента РФ 2012 года, а также национальных целей развития РФ до 2024 года, поставленных Президентом РФ при переизбрании в 2018 году [22]. В 2020 году, после падения экономики, вызванного ограничениями из-за COVID-19, правительство РФ признало, что национальные цели 2018 года не будут достигнуты к 2024 году, как планировалось изначально, поэтому цели были пересмотрены, а их срок продлен до 2030 года [23]. Этот факт говорит о наличии системных проблем в стратегическом управлении РФ и постановке целей без учета ограничений внешней среды.

Счетная палата РФ в ходе проведения стратегического аудита государственных программ и национальных проектов отмечала несоответствие их целей национальным приоритетам развития, а также указывала на риски недостижения примерно 19% от общего числа показателей программ [16. С. 31].

Существует множество различных видов эффективности программ и методик их оценки. Оценка может проводиться на разных этапах жизненного цикла программы: на этапе планирования, в ходе реализации и после завершения программы. Выделяются различные виды эффективности: по отношению к потребностям, целям, ресурсам, а также по эффективности управления программой. Результаты программной деятельности могут быть как количественные, так и качественные, по времени достижения выделяют долгосрочные и краткосрочные эффекты. Учитывая парадигму устойчивого развития, которую разделяет РФ, оценка программных целей производится не только по экономическим критериям, но и с учетом социальных и экологических факторов. При оценке результатов программно-целевого подхода важную роль играет определение макроэкономических эффектов государственных расходов, для этого применяется инструментарий межотраслевого баланса и SVAR-модели при расчетах мультипликаторов.

Перечисленные методики оценки не являются универсальными, т.к. государственные программы очень разные и для каждой разрабатываются свои показатели достижения. Основной недостаток большинства существующих методик оценки состоит в отсутствии увязки оцениваемых показателей с национальными

стратегическими целями. Оценка макроэкономической эффективности при помощи модели межотраслевого баланса и расчета мультипликаторов показывает агрегированное влияние программ и проектов на показатели развития экономики и, таким образом, увязывает их со стратегическими приоритетами.

С целью выявления неоднородности программных расходов РФ был проведен их структурный анализ по данным закона «О федеральном бюджете на 2022 год и на плановый период 2023 и 2024 годов» [21]. В результате исследования выявлено, что программная часть бюджетных расходов составляет 79–80% от общих расходов бюджета, однако в составе государственных программ преобладают процессные, а не проектные расходы. Соответственно, в системе стратегического управления экономикой РФ реализуется преимущество программно-целевого подхода, которое заключается в использовании проектного механизма управления бюджетными расходами. Такие качества государственных программ, как дополнительные вложения в экономику или инвестиции в точки роста, используются слабо.

В качестве рекомендаций предложено оценивать эффективность проектной и процессной части расходов по различным критериям. Для проектной части актуально включение в анализ качественных критериев, для процессной части основой будут являться количественные критерии. Любые иницилируемые государственные программы и проекты должны сравниваться с альтернативными вариантами расходования бюджетных средств и учитывать цену дополнительного финансирования.

Необходимо отметить, что тематика оценки эффективности программного подхода имеет большие перспективы для дальнейших исследований, особенно в условиях реформирования системы стратегического управления экономикой РФ. Остаются открытыми вопросы о механизмах ее работы в новых условиях, и будут ли реформы иметь позитивный эффект. Все это представляет обширное поле для будущих исследований и размышлений.

Литература

1. О системе управления государственными программами Российской Федерации [Электронный ресурс]: постановление Правительства РФ от 26.05.2021 г. № 786. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс» (дата обращения: 13.10.2021).
2. Об утверждении Основ государственной политики в сфере стратегического планирования в Российской Федерации. [Электронный ресурс]: Указ Президента РФ от 08.11.2021 № 633. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс» (дата обращения: 19.12.2021).
3. Перечень инициатив социально-экономического развития Российской Федерации до 2030 года [Электронный ресурс]: Распоряжение Правительства РФ от 06.10.2021 г. № 2816-р. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс» (дата обращения: 13.10.2021).
4. Havens H.S. Integrating evaluation and budgeting // Gerald Miller. Performance Based Budgeting-Routledge. 2018. 520 p.
5. Bourgeois I., Whynot J. Strategic evaluation utilization in the Canadian federal government // Canadian Journal of Program Evaluation. 2018; 32(3). <https://doi.org/10.3138/cjpe.43179>

6. *Guyadeen D., Seasons M.* Evaluation theory and practice: Comparing program evaluation and evaluation in planning // *Journal of Planning Education and Research*. 2018; 38(1):98–110. URL: <https://doi.org/10.1177/0739456X16675930>
7. *Arbour G.* Frameworks for program evaluation: Considerations on research, practice, and institutions // *Evaluation*. 2020; 26(4):422–437. URL: <https://doi.org/10.1177/1356389020920890>
8. *Crane M. et al.* Applying pragmatic approaches to complex program evaluation: A case study of implementation of the New South Wales Get Healthy at Work program // *Health Promotion Journal of Australia*. 2019; 30(3):422–432. URL: <https://doi.org/10.1002/hpja.239>
9. *Аузан А.А.* Стратегия долгосрочного развития России: новизна подхода // *Научные труды Вольного экономического общества России*. 2015. Т. 196. № 7. С. 229–241.
10. Об утверждении Правил формирования сводного годового доклада о ходе реализации и оценке эффективности государственных программ Российской Федерации, внесении изменений в некоторые акты Правительства Российской Федерации и признании утратившими силу отдельных положений некоторых актов Правительства Российской Федерации [Электронный ресурс]: Постановление Правительства РФ от 17.07.2019 № 903 (ред. от 02.11.2021). Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс» (дата обращения: 01.12.2021).
11. Сайт Счетной палаты РФ. URL: <https://ach.gov.ru> (дата обращения: 18.01.2022).
12. *Клепач А.Н.* Поворот к стратегическому планированию: тернии и перспективы // *Вопросы политической экономии*. 2016. № 1. С. 44–63.
13. *Кудрин А.Л., Кнобель А.Ю.* Бюджетная политика как источник экономического роста // *Вопросы экономики*. 2017. № 10. С. 5–26. URL: <https://doi.org/10.32609/0042-8736-2017-10-5-26>
14. *Сухарев О.С.* Структурный анализ влияния национальных проектов на экономику России // *Экономическая наука — хозяйственной практике / Материалы XIX Международной научно-практической конференции, Кострома, 21–22 мая 2019 года* // Кострома: Костромской государственный университет. 2019. 324 с.
15. *Марголин А.М.* Пути совершенствования методов оценки эффективности государственных программ // *Экономическая политика*. 2018. Т. 13. № 6. С. 54–81. URL: <https://doi.org/10.18288/1994-5124-2018-6-54-81>
16. *Золотарева А.Б., Соколов И.А.* Актуальные вопросы стратегического планирования и аудита в современной России // *Проблемы прогнозирования*. 2021. № 5. С. 29–41. URL: <https://doi.org/10.47711/0868-6351-188-29-41>
17. *Теняков И.М.* Структурные факторы экономической динамики в России // *Интернациональное и национальное в экономическом развитии в XXI веке (в свете экономической теории): коллективная монография / под ред. А.А. Пороховского, А.В. Сорокина* // М.: Экономический факультет МГУ имени М.В. Ломоносова. 2021. 374 с.
18. *Волкова Е.Ю.* Место программно-целевого подхода в системе стратегического управления экономикой РФ // *Научные труды: Институт народнохозяйственного прогнозирования РАН*. 2021. С. 167–191. URL: <https://doi.org/10.47711/2076-318-2021-167-191>
19. Об организации проектной деятельности в Правительстве Российской Федерации [Электронный ресурс]: Постановление Правительства Российской Федерации от 31 октября 2018 г. № 1288). Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс» (дата обращения: 04.12.2021).
20. *Либерман Т.И., Гурина М.А.* Программно-целевое планирование: подходы, инструменты, тенденции развития: монография // М.: Первое экономическое издательство. 2020. 162 с. URL: <https://doi.org/10.18334/9785912923067>

21. О федеральном бюджете на 2022 год и на плановый период 2023 и 2024 годов [Электронный ресурс]: Федеральный закон от 06.12.2021 № 390-ФЗ. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс» (дата обращения: 13.01.2022).
22. О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года. [Электронный ресурс]: указ Президента РФ от 07.05.2018 № 204 (ред. от 21.07.2020). Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс» (дата обращения: 01.04.2021).
23. О национальных целях развития Российской Федерации на период до 2030 года. [Электронный ресурс]: указ Президента РФ от 21 июля. 2020 г. № 474. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс» (дата обращения: 01.04.2021).

Elena Volkova (e-mail: elena-v2810@rambler.ru)

Postgraduate student,

Macroeconomic Policy and Strategic Management Department,

Faculty of Economics, Lomonosov Moscow State University

(Moscow, Russia)

PROGRAM-TARGET APPROACH EFFECTIVENESS PROBLEMS IN THE STRATEGIC MANAGEMENT OF RUSSIAN ECONOMY

The article provides an overview of the main methods for assessing the effectiveness of the program-target approach used in the Russian Federation. Strategic management is currently ineffective, because established national goals are not achieved within the specified time frame. This is due both to the shortcomings of the implementation of the program-target approach in the Russian Federation, and to the problems of using evaluation tools. As part of the study, a structural analysis of the planned expenditures of the federal budget of the Russian Federation for 2022–2024 has been carried out, the share of program and non-program budget expenses was determined, as well as the share of the project and process part of the expenses.

It is concluded that most of the current budget expenditures in the Russian Federation are financed within the framework of the program-target approach while the requirements of the program-target approach are not met by most state programs. The presence of various types of expenditures in the state programs of the Russian Federation leads to difficulties in assessing their effectiveness. Based on the results of the study, recommendations are proposed for improving the methodology for evaluating state programs.

Keywords: strategic management, program-target approach, government programs, program effectiveness, government policy, economic management, efficiency assessment methods.

DOI: 10.31857/S020736760019203-2