

Научная статья
УДК 332.14
DOI 10.18101/2304-4446-2024-4-116-124

АСПЕКТЫ ПОНЯТИЯ ЭФФЕКТИВНОСТИ ГОСУДАРСТВЕННЫХ ПРОГРАММ

© Сафонов Владислав Юрьевич
аспирант,
Владивостокский государственный университет
Россия, 690014, г. Владивосток, ул. Гоголя, 41
vusafonov.vld@mail.ru

Аннотация. Дефиниция «эффективность» довольно часто употребляется в экономической науке, широко распространена в практике государственного управления и довольно часто отражается в отчетах органов государственной и муниципальной власти. В научном поле терминам «эффективность» и «результативность» также посвящено немало работ, однако к настоящему времени не сформирован единый и общепризнанный подход к смыслу этих понятий. В настоящей статье проведен теоретический анализ нормативно-правового и научного понимания таких терминов, как «результативность» и «эффективность» государственных программ. Автором представлено собственное понимание термина «эффективность», который должен рассматриваться в двух аспектах: в экономическом и в социальном понимании.

Ключевые слова: государственная программа, оценка, результативность, эффективность, оценка эффективности программы, экономическая эффективность, социальная эффективность.

Для цитирования

Сафонов В. Ю. Аспекты понятия эффективности государственных программ // Вестник Бурятского государственного университета. Экономика и менеджмент. 2024. № 4. С. 116–124.

Государственные программы являются важным инструментом для обеспечения социальной справедливости, устойчивого развития и поддержания социальной и экономической стабильности в современном обществе. Регулярный мониторинг и оценка той или иной государственной программы поддержки позволяют определить ее эффективность и внести необходимые корректировки. Система сбора данных, анализа результатов и обратной связи помогает определить, насколько успешно программа достигает своих целей и какие изменения могут быть внесены для повышения ее эффективности.

Государственные программы поддержки должны быть гибкими и адаптированными к изменяющимся потребностям и условиям. Способность быстро реагировать на изменения и внести соответствующие корректировки в программу может повысить ее эффективность.

Однако стоит отметить, что оценка эффективности государственных программ поддержки может быть сложной задачей и результаты могут различаться в зависимости от контекста и конкретной программы. Эта сложность определила многоаспектность подхода к оценке эффективности государственных программ,

которую мы можем наблюдать в российском научном поле в последнее десятилетие.

Требования к разработке проектов госпрограмм были установлены «Методическими указаниями по разработке и реализации государственных программ Российской Федерации», утвержденными приказом Минэкономразвития России от 20.11.2013 № 690 «Об утверждении Методических указаний по разработке и реализации государственных программ Российской Федерации», однако документ в настоящее время утратил силу.

Субъекты РФ также внедряют в практику управления государственные программы регионов, разработанные по аналогии с указанными «Методическими указаниями», в основном с такими же требованиями к оценке эффективности программ, но с учетом особенностей территориального развития. Ограниченность финансовых, материальных и других ресурсов делает невозможной и нецелесообразной одновременную разработку большого количества программ.

Исследованию проблем разработки государственных программ на различных уровнях посвящены многие публикации [1–17]. Почти во всех работах отмечается необходимость совершенствования методического инструментария оценки эффективности.

Цель данной статьи — провести обзор точек зрения исследователей по вопросу понимания термина «эффективность» в разрезе государственных программ.

Термин «эффективность» довольно часто употребляется в экономической науке, широко распространен в практике государственного управления и довольно часто отражается в отчетах органов государственной и муниципальной власти. Однако к настоящему времени не сформирован единый и общепризнанный подход к пониманию термина «эффективность государственных программ».

Для начала исследуем нормативно-правовые акты, затрагивающие понятие «эффективность». В статье 34 Бюджетного кодекса Российской Федерации¹ указано, что принцип эффективности использования бюджетных средств означает, что при составлении и исполнении бюджетов участники бюджетного процесса в рамках установленных им бюджетных полномочий должны исходить из необходимости достижения заданных результатов с использованием наименьшего объема средств (экономности) и (или) достижения наилучшего результата с использованием определенного бюджетом объема средств (результативности).

Такие понятия, как «эффективность» и «результативность», не разграничены в Бюджетном кодексе Российской Федерации. Статьей только определен общий принцип (подход) к достижению лучшей эффективности или результативности. Причем в этом принципе отождествляются не только «эффективность» и «результативность», но и «эффективность» и «экономность». Стоит обратить внимание, что ни прежняя редакция статьи 34 БК РФ (редакция от 07.05.2013 года), ни действующая редакция не дает однозначного понимания, какая часть содержания относится к понятию «эффективности», а какая — к понятию «результативность».

¹ Бюджетный кодекс Российской Федерации от 31.07.1998 № 145-ФЗ (ред. от 26.02.2024). Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

Отсутствие однозначного толкования таких понятий, как «эффективность» и «результативность», в нормативно-правовом акте, регламентирующем работу бюджета, неизбежно приводит к противоположным трактовкам.

Стоит отметить, что упоминание понятий «эффективность» и «результативность» присутствует в Национальном стандарте РФ ГОСТ Р ИСО 9000-2015¹. Так, согласно положениям ГОСТ под эффективностью понимают соотношение между достигнутым результатом и использованными ресурсами, а под результативностью понимают степень реализации запланированной деятельности и достижения запланированных результатов².

Указанный ГОСТ устанавливает основные понятия и принципы менеджмента качества, а его положения ориентированы на применение организациями, потребителями и поставщиками, но не органами государственной или муниципальной власти. В связи с этим является спорным использование понятий «эффективность» и «результативность» в смысле, указанном в ГОСТ Р ИСО 9000-2015.

Термины «эффективность» и «результативность» можно также встретить в Положении о системе управления государственными программами Российской Федерации³, которое было утверждено постановлением Правительства Российской Федерации от 26.05.2021 № 786 «О системе управления государственными программами Российской Федерации». Данное положение было введено в действие с 2022 г. и устанавливает правила разработки, реализации, мониторинга и оценки эффективности государственных программ Российской Федерации за исключением государственных программ вооружения.

Однако несмотря на тот факт, что название Положения⁴ содержит понятие эффективности государственных программ, оно не содержит в себе определение понятия «эффективность». Данным положением установлено, что участники, исполнители, соисполнители и иные лица государственной программы обязаны предоставлять необходимые данные для оценки ее эффективности. Пунктом 70 указанного Положения⁵ установлено, что оценку эффективности госпрограммы готовит Министерство экономического развития Российской Федерации в сводном годовом докладе о ходе реализации госпрограммы и об оценке эффективности государственной программы в порядке, установленном правительством РФ.

В постановлении Правительства РФ от 15 мая 2023 г. № 752 «Об утверждении Правил формирования сводного годового доклада о ходе реализации и оценке эффективности государственных программ Российской Федерации и признании

¹ ГОСТ Р ИСО 9000-2015. Системы менеджмента качества. Основные положения и словарь: национальный стандарт Российской Федерации: утвержден и введен в действие приказом Федерального агентства по техническому регулированию и метрологии от 28 сентября 2015 г. № 1390-ст: разработан: Всероссийским научно-исследовательским институтом сертификации.

² Там же.

³ О системе управления государственными программами Российской Федерации: постановление Правительства Российской Федерации от 26.05.2021 № 786. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс». URL: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_385064/ (дата обращения: 28.04.2024). Текст: электронный.

⁴ Там же.

⁵ Там же.

утратившими силу некоторых актов и отдельных положений некоторых актов Правительства Российской Федерации»¹ также отсутствует определение понятия «эффективность».

Изучая научные исследования и труды, можно установить, что в целом вопросу эффективности государственных программ посвящено немало исследований. Следует отметить, что среди исследователей также отсутствует терминологическое единство понимания терминов «эффективность», «результативность», «эффективность государственной программы».

Многие исследователи понимают термин «эффективность» в значении, коррелирующие со статьей 34 Бюджетного кодекса Российской Федерации. Так, например, Е. А. Фомина и Ю. В. Ходковская в своей статье приводят следующее определение понятия «эффективность»: «Под эффективностью программы понимают сопоставление затрат на ее реализацию и полученных результатов» [1, с. 115].

Указанное в статье ученых определение понятия «эффективность» схоже с определением, указанным в Бюджетном кодексе РФ. Однако авторы не отразили, что понимают под результатами.

Схожего мнения придерживается О. В. Додонов в своей статье [2], в которой указывает, что под эффективностью следует понимать соотношение между достигнутым результатом и использованными ресурсами. Ученый приводит алгоритм определения эффективности, состоящий из шести этапов, «начиная от оценки степени достижения планового значения целевого показателя, характеризующего выполнение задачи отдельной подпрограммы (1-й этап), и заканчивая определением эффективности реализации Государственной программы за определенный период в целом (отчетный год)» [2, с. 215].

Аналогичного понимания термина «эффективность» придерживается О. Г. Аркадьева [3]. В своей статье автор понимает под эффективностью «бюджетную эффективность» [3, с. 665].

Автор акцентирует внимание на том, что отсутствует единая методика оценки эффективности государственных программ, несмотря на большое количество подходов к оценке. При этом все методики сводятся к одному общему критерию оценки эффективности — бюджетная эффективность.

О. В. Манусаджян в своей работе «Актуальные проблемы оценки эффективности реализации государственных программ» [4] придерживается понимания термина «эффективность» в том же значении, которое заложено Бюджетным кодексом Российской Федерации.

Очевидно, что большинство ученых понимают под эффективностью именно бюджетную эффективность. При этом в указанных выше научных трудах [1–4], также как в бюджетном кодексе, не отделены такие понятия, как «эффективность» и «результативность».

¹ Об утверждении Правил формирования сводного годового доклада о ходе реализации и оценке эффективности государственных программ Российской Федерации и признании утратившими силу некоторых актов и отдельных положений некоторых актов Правительства Российской Федерации: постановление Правительства РФ от 15 мая 2023 г. № 752. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

Тот факт, что в российской практике отсутствуют нормативные определения понятий «эффективность» и «результативность», приводит к неоднозначности их трактовки различными субъектами государственной и муниципальной власти, что приводит к ситуациям, когда понятия отождествляют и подменяют друг другом, что в конечном счете значительно усложняет процесс проведения их оценки.

Об отсутствии единого нормативного понимания определений «эффективность» и «результативность» пишут в своих работах М. А. Конищева [5] и В. Н. Козельский [6]. М. А. Конищева приводит обзор понятий, связанных с эффективностью и результативностью государственных программ, на примере программ поддержки малого предпринимательства. Под эффективностью автор понимает «сравнение фактических результатов с целевыми установками программ», а под результативностью государственных программ — «степень достижения запланированных результатов, показатель непосредственных результатов управленческого труда» [5, с. 97].

Другой исследователь Е. И. Добролюбова под результативностью понимает «степень достижения целевых значений показателей реализации государственной программы» [7, с. 101].

Большую работу по соотношению таких понятий, как «эффективность» и «результативность», провела Н. И. Бурик в своей работе [8]. Автор подчеркивает об отсутствии единого понимания терминов «эффективность» и «результативность» в нормативном и научном подходах. Исследователь использует определение понятие «результативность» в следующем значении: «степень реализации запланированной деятельности и достижения запланированных результатов» и призывает оценивать «результативность» с точки зрения сопоставления результата с целевыми значениями [8]. Используемое Н. И. Бурик определение полностью соответствует определению, указанному в Национальном стандарте РФ ГОСТ Р ИСО 9000-2015¹.

Приведенный обзор [5–8] определений понятия «результативность» является схожим, в какой-то степени даже идентичным, то есть разные ученые из разных регионов имеют единое терминологическое понимание термина «результативность», с которым мы полностью соглашаемся.

Однако предложенные учеными в своих работах [1–8] варианты определения понятия «эффективность», на наш взгляд, являются неполными, не в полной мере охватывают особенности государственных программ. Полагаем, что понятие «эффективность», применяемое в государственных программах, имеет более широкое значение, чем указанное в Бюджетном кодексе Российской Федерации.

В целом государственные программы Российской Федерации разрабатываются и для достижения приоритетов и целей социально-экономического развития и обеспечения национальной безопасности Российской Федерации, определенных в Стратегии социально-экономического развития Российской Федерации и иных

¹ ГОСТ Р ИСО 9000-2015. Системы менеджмента качества. Основные положения и словарь: национальный стандарт Российской Федерации: утвержден и введен в действие приказом Федерального агентства по техническому регулированию и метрологии от 28 сентября 2015 г. № 1390-ст: разработан: Всероссийским научно-исследовательским институтом сертификации.

документах, связанных со стратегическим планированием и развитием Российской Федерации¹.

Перечень государственных программ Российской Федерации утвержден распоряжением Правительства Российской Федерации. Государственные программы Российской Федерации объединены в следующие группы²:

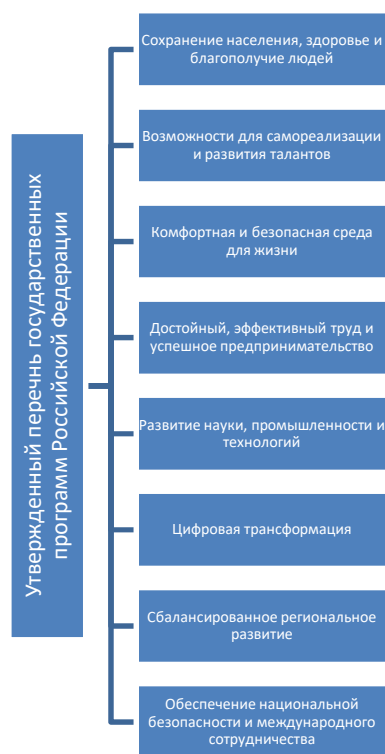


Рис. 1. Перечень государственных программ Российской Федерации

Важнейшей особенностью государственных программ является тот факт, что они разрабатываются и внедряются для достижения определенных результатов и эффектов не только в экономической сфере, но и, в частности, в социальной. Соответственно подход к пониманию эффективности должен также затрагивать социальную сферу.

В приведенных выше работах ученых [1–4, 6–8] исследовалась и описывалась эффективность государственных программ с точки зрения бюджетного подхода. При этом в работах не затрагивался вопрос социальной эффективности государ-

¹О стратегическом планировании в Российской Федерации: федеральный закон от 28.06.2014 № 172-ФЗ (ред. от 17.02.2023). Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

²Об утверждении перечня государственных программ Российской Федерации: распоряжение Правительства РФ от 11.11.2010 № 1950-р (ред. от 21.09.2023) (с изм. и доп., вступ. в силу с 01.01.2024).

ственных программ, несмотря на ярко выраженную социальную ориентацию большинства государственных программ.

Однако среди опубликованных работ ученых, исследователей можно встретить исследования, в которых затрагивается вопрос эффективности, направленный на социальную сферу.

Например, отличный подход к пониманию эффективности использует Ю. И. Мхитарян в своей работе «Особенности оценки эффективности государственных программ Российской Федерации» [9]. Ученый понимает эффективность как конкретный результат, эффект от улучшения качества услуг государства, создания лучших условий для жизни и деятельности, повышения уровня жизни, расширения количества предоставляемых услуг [9, с. 13]. В представленном определении ученый связал эффективность с социальной сферой действия государственных программ. Однако представленное определение не имеет ничего общего с подходом, определенным Бюджетным кодексом РФ.

Другие ученые, в частности М. А. Конищева [5], предлагают разделить эффективность на три вида:

- общеэкономическая эффективность;
- бюджетная эффективность;
- социальная эффективность.

Схожего подхода придерживается К. Н. Самков [10], который разделил эффективность на две составляющие:

- бюджетная эффективность;
- социальная эффективность.

Ученый приводит следующие определения видов эффективности: «Бюджетная эффективность определяет величину поступлений в бюджет субъекта Российской Федерации как эффект от реализации государственной программы. Социальная эффективность отражает результаты и последствия финансирования государственной программы для населения» [10, с. 62]. С предложенными подходом о разностороннем понимании дефиниции «эффективность» нельзя не согласиться. Ведь, как уже было указано ранее, государственные программы разрабатываются для достижения результатов не только в экономической сфере, но еще в социальной.

Таким образом, полагаем необходимым, что дефиниция «эффективность» должна использоваться в двух значениях. Эффективность государственной программы (в социальном понимании) — это достигнутый социальный эффект, определенный целью и задачами государственной программы и направленный на определенную группу населения.

Эффективность государственной программы (в экономическом понимании) — это достижение запланированных результатов с использованием наименьшего объема бюджетных средств.

Литература

1. Фомина Е. А., Ходковская Ю. В. Финансово-экономические и организационно-правовые формы обеспечения эффективности реализации государственных программ: отечественный и зарубежный опыт // Экономика и управление: научно-практический журнал. 2017. № 3(137). С. 114–119. Текст: непосредственный.

2. Додонов О. В. Аспекты оценки эффективности реализации Государственной программы «Физическая культура и спорт» на 2021-2025 годы // Ученые записки Белорусского государственного университета физической культуры. 2021. № 24. С. 213–218. Текст: непосредственный.
3. Аркадьева О. Г. Оценка эффективности реализации государственных программ: методические аспекты формирования отчетности // Международный бухгалтерский учет. 2019. Т. 22, № 6. С. 663–677. Текст: непосредственный.
4. Манусаджян О. В. Актуальные проблемы оценки эффективности реализации государственных программ // Актуальные вопросы современной экономики. 2022. № 11. С. 450–460. Текст: непосредственный.
5. Конищева М. А. Вопросы теории и практики оценки эффективности государственных программ поддержки малого предпринимательства региона // Инновационное развитие экономики. 2020. № 1(55). С. 95–104. Текст: непосредственный.
6. Козельский В. Н. К вопросу об оценке эффективности и результативности государственных программ в России // Власть. 2012. № 7. С. 19–22. Текст: непосредственный.
7. Добролюбова Е. И. Методические проблемы оценки эффективности государственных программ // Региональная экономика. Юг России. 2017. № 1(15). С. 95–105. Текст: непосредственный.
8. Бурик Н. А. Соотношение понятий «эффективность» и «результативность» деятельности предприятия // Бенефициар. 2020. № 72. С. 29–33. Текст: непосредственный.
9. Мхитарян Ю. И. Особенности оценки эффективности государственных программ Российской Федерации // Электронный научный журнал «Век качества». 2018. № 2. URL: <http://www.agequal.ru/pdf/2018/218001.pdf> (дата обращения: 19.05.2024). Текст: электронный.
10. Самков К. Н. Совершенствование оценки эффективности финансирования государственных программ субъекта Российской Федерации: диссертация на соискание ученой степени кандидата экономических наук: 5.2.4 / Самков Кирилл Николаевич. Екатеринбург, 2023. 187 с. Текст: непосредственный.
11. Колпаков А. С. Совершенствование методики оценки эффективности государственных программ РФ в региональном аспекте // Вестник науки. 2020. Т. 1, № 11(32). С. 84–93. Текст: непосредственный.
12. Комарова А. В. Использование опыта Южной Кореи для совершенствования методик оценки эффективности реализации государственных целевых программ // Перспективы науки. 2014. № 10(61). С. 114–117. Текст: непосредственный.
13. Левицкая Н. В., Савельев И. И. Анализ методик оценки эффективности реализации государственных программ отдельных субъектов Российской Федерации // Эффективное антикризисное управление. 2016. № 4 (97). С. 72–77. Текст: непосредственный.
14. Макаров Д. Н. Методика оценки эффективности как важный элемент механизма реализации государственных программ РФ // Новизна. Эксперимент. Традиции. 2022. Т. 8, № 3(19). С. 40–45. Текст: непосредственный.
15. Михалева Е. В., Тарасова Е. А. Анализ методик оценки эффективности реализации целевых программ на государственном уровне // Актуальные вопросы экономики и управления: теоретические и прикладные аспекты. 2020. С. 165–172. Текст: непосредственный.
16. Ревако Е. А. Результаты внедрения новой методики оценки эффективности государственных программ в Республике Коми // Евразийский союз ученых. 2016. № 29–3. С. 45–48. Текст: непосредственный.
17. Теренин А. П. Методики оценки эффективности и качество исполнения государственных целевых программ // Национальные концепции качества: интеграция образования, науки и бизнеса. 2017. С. 181–184. Текст: непосредственный.

Статья поступила в редакцию 20.09.2024; одобрена после рецензирования 25.10.2024; принята к публикации 28.10.2024.

ASPECTS OF THE CONCEPT OF NATIONAL PROGRAMS EFFICIENCY

Vladislav Yu. Safonov

Research Assistant

Vladivostok State University

41 Gogolya St., Vladivostok 690014, Russia

vusafonov.vld@mail.ru

Abstract. The concept of "efficiency" is often used in economic science, it is widespread in public administration practice and often reflected in the reports of public and municipal authorities. A plenty of scientific works are devoted to the terms "efficiency" and "productivity", but up until now, there is no a consistent and generally accepted approach to understanding these concepts. The article provides a theoretical analysis of legal and scientific understanding of such terms as "productivity" and "efficiency" of national programs. In the article, we present our own understanding of the term "efficiency", which should be considered in two aspects — economic and social ones.

Keywords: national program, evaluation, productivity, efficiency, evaluation of program efficiency, economic efficiency, social efficiency.

For citation

Safonov V. Yu. Aspects of the Concept of National Programs Efficiency. *Bulletin of Buryat State University. Economy and Management*. 2024; 4: 116–124 (In Russ.).

The article was submitted 20.09.2024; approved after reviewing 25.10.2024; accepted for publication 28.10.2024.