УДК 338.2

РЕЗУЛЬТАТИВНОСТЬ И ЭФФЕКТИВНОСТЬ ГОСУДАРСТВЕННЫХ И МУНИЦИПАЛЬНЫХ ПРОГРАММ И ИХ МЕРОПРИЯТИЙ

Ягодин Дмитрий Витальевич кандидат экономических наук, доцент кафедры экономики и управления, Ярославский филиал Ленинградского государственного университета им. А.С. Пушкина (150014, Россия, г. Ярославль, ул. Чайковского, д. 9). E-mail: dmitry.iagodin@yandex.ru

Аннотация

В статье отмечена недостаточная методическая проработанность оценки результативности и эффективности программ, намечены направления решения данной проблемы на основе использования предложенных категорий государственных (муниципальных) продукции и услуги, а также удельного эффекта.

Ключевые слова: *государственная (муниципальная) программа, государственная (муниципальная) продукция, государственная (муниципальная) услуга, эффект, удельный эффект, результативность, эффективность.*

Принятый в 2014 году закон «О стратегическом планировании в Российской Федерации» [1] создал основу для формирования весьма перспективной системы государственного и муниципального управления. Масштабность такой системы с учётом масштабности самого объекта управления – России, конечно же, не позволяет вместить в один закон все её правовые и методические элементы. Развитие этой системы должно осуществляться и уже осуществляется в целом ряде направлений. Так, Правительством РФ, министерствами и ведомствами принят целый ряд подзаконных актов, конкретизирующих требования к методам и результатам выполнения отдельных этапов стратегического планирования и контроля.

Одним из важнейших направлений такого развития является оценка результатов осуществления принимаемых программ. Принцип результативности, формулировка которого приведена в законе [1, ст. 7, п. 6], содержит две категории: результативность и эффективность. В интересах большей строгости дальнейшего анализа целесообразно определиться, что следует понимать под каждым из этих понятий и как они между собой соотносятся.

В традиционном научном обороте под эффектом понимается результат какого-либо воздействия на объект. Оценка этого результата и степени его достижения рассматривается как оценка результативности воздействия. Эффективность же понимается как соотношение величины полученного эффекта и величины вызвавшего его воздействия. Предложены, правда, и другие подходы к пониманию данной категории [2], однако авторы не случайно называют их подходами к «определению» эффективности, а не к её оценке. Тем самым признаётся трудность, а в ряде случаев и невозможность рассмотрения количественной стороны этой категории. Из всех шести выделенных В.В. Клейманом и А.А Вшивковым подходов лишь количественный подход наиболее разработан, причём именно в экономической проблематике и имеет математический аппарат, абсолютно подтверждённый многочисленными практическими применениями. Такой трактовке придерживаются авторы практически всех исследований (например, [3], [4] и [5]). Её можно считать общепризнанной, что подтверждается многими нормативными и методическими документами, например, стандартами [6]. Для количественной оценки эффектов и степени их достижения в государственных программах устанавливаются показатели и индикаторы.

Развитие данного направления системы стратегического управления отражено в «Порядке разработки, реализации и оценки эффективности государственных программ Российской Федерации» [7], который дважды обновлялся после принятия

закона о стратегическом планировании: в 2016 и 2017 годах, и в Методических указаниях по разработке и реализации государственных программ Российской Федерации [8]. Анализ этих документов свидетельствует о чётком разграничении двух категорий: эффекта и эффективности. Текст этих документов соответствует подходу, в соответствии с которым эффект, ожидаемый в результате выполнения программы, является её целью, формулировка которой должна характеризоваться тремя элементами:

качественной характеристикой (описанием) ожидаемого результата и контрольным событием, подтверждающим достижение цели;

показателями или индикаторами, характеризующими ожидаемые результаты количественно;

сроком достижения цели.

Показатели, включаемые в государственные программы, должны в соответствии с этими двумя документами отвечать ряду требований. Показатели и индикаторы:

должны иметь взаимосвязь с результатами выполнения программных мероприятий (которые также должны оцениваться соответствующими показателями) [7, п.8, д) и ж)]; эти взаимосвязи должны позволять рассчитывать значения одних показателей из значений других [7, п.11.2];

должны рассчитываться либо на основе данных статистических наблюдений; либо по методикам, принятым международными организациями; либо по методикам, утверждённым федеральными органами исполнительной власти или иными органами соответствующего уровня, которые приводятся в дополнительных и обосновывающих материалах к государственным программам [7, п. 11.1; 3, п. 22].

Развитие положений закона о стратегическом планировании отразилось в Методических указаниях разработке и реализации государственных программ [8, п. 22] в виде определённой конкретизации перечня показателей, используемых в государственных программах, которые должны отражать качество государственных услуг, а также качественные и количественные параметры государственных заданий, количественные оценки создания высокопроизводительных и высокотехнологичных рабочих мест, показатели производительности труда.

Что касается эффективности государственных программ, то общемировая недостаточная проработанность этой проблематики, отмеченная М.П. Афанасьевым и Н.Н. Шашем в [4], проявилась в принятых недавно методических документах [7 и 8]. Так, в Методических указаниях [8, п. 85] определено, что эффективность выполнения государственных программ должна определяться по методикам, утверждаемым их ответственными исполнителями и эти методики должны представляться в составе дополнительных и обосновывающих материалах. Приводятся лишь требования к таким методикам [8, п. 55], заключающиеся том, что оценка эффективности должна рассчитываться из значений используемых показателей и учитывать, как степень их достижения, так и степень фактической обеспеченности ресурсами. Такая неопределённость требований фактически констатирует отсутствие на сегодняшний день общепризнанного подхода к оценкам эффективности государственных и муниципальных программ и входящих в них проектов.

Отсутствие единого и адекватного подхода к оценке эффективности государственных программ обнаруживается, например, при анализе методики оценки эффективности, входящей в дополнительные и обосновывающие материалы к государственной программе Российской Федерации «Развитие науки и технологий» [9]. Приведённые в ней показатели и соотношения для их расчётов нельзя признать в полной мере соответствующими общепринятому представлению об эффективности, как о соотношении эффекта с необходимыми для его получения затратами ресурсов. Действительно, все предлагаемые показатели являются оценками степени соответствия плановых и фактически достигнутых значений показателей. Такой подход хотя и допускается в отдельных работах [2], но очевидно мало пригоден для его использования в экономических исследованиях.

Попытаемся наметить направление, по которому можно было бы найти решение рассматриваемой проблемы оценки эффективности программ. И с этой целью введём по аналогии с микроэкономическими категориями следующие понятия. Результат государственной деятельности назовём продуктом этой деятельности. Такой продукт может существовать в одной из двух форм: государственной (или муниципальной) услуги, которая потребляется в процессе её финансирования и оказания, и государственной (или муниципальной) продукции, которая потребляется главным образом уже после окончания её финансирования и осуществления. Примерами подобных услуг являются обеспечение правопорядка, предоставление бесплатного образования, судебная деятельность и т. п. Продукцией, как результатом государственной или муниципальной деятельности, являются государственные и муниципальные инвестиции в различные отрасли реального сектора экономики и социальной сферы, капиталоёмкие институциональные изменения и пр., в результате которых происходят конкретные контрольные события [8, п. 35] и результаты которых обеспечивают в дальнейшем определённый эффект уже при отсутствии финансовой поддержки из бюджетов.

Понимаемая таким образом категория государственной или муниципальной услуги позволяет оценивать эффективность бюджетных расходов, направляемых на оплату подобных услуг, то есть соотношение между величиной получаемых результатов и этими расходами, устанавливаемое делением. Эта эффективность может оцениваться либо как бюджетная стоимость единицы услуги (например, стоимость обучения одного студента), либо как объём оказываемой услуги, приходящейся на фиксированную сумму бюджетных средств (например, количество посещений конкретного музея при неизменной сумме, затрачиваемой на его содержание).

При оценке эффективности государственной или муниципальной продукции ситуация представляется более сложной. Сущность такого рода продукции – это оплачиваемые из государственного или муниципального бюджета меры воздействия на происходящие социально-экономические процессы. Цель производства такой продукции – повышение результативности и эффективности этих процессов. При этом осуществление этих процессов может быть обусловлено не только бюджетной поддержкой, но и хозяйственной деятельностью самостоятельных субъектов частного сектора, никак не связанных с бюджетными расходами.

Исходя из подобного понимания результатом или эффектом воздействия такой продукции на процессы является повышение их эффективности, то есть повышение отдачи от используемых ресурсов, их интенсификация. В случае процессов, финансируемых из бюджетов, таким ресурсом являются прежде всего бюджетные денежные средства. Если же процессы осуществляются частными субъектами, то помимо денежных средств, являющихся универсальным экономическим измерителем, современная практика экономического анализа позволяет оценивать эффективность использования и приобретаемых за деньги ресурсов. Такими ресурсами являются прежде всего рабочая сила, а также оборотный и необоротный капитал. Анализ эффективности рабочей силы и капитала вполне применим и процессам, финансируемым из бюджетов.

Значит эффективность этих ресурсов должна оцениваться:

для государственных и муниципальных услуг – бюджетной стоимостью единицы услуги или объёмом бюджетной услуги на фиксированную сумму бюджетных средств (о чём речь была выше);

для хозяйственных процессов, осуществляемых частными субъектами – прежде всего производительностью труда, рассчитываемой как добавленная стоимость, приходящаяся на одного занятого, что уже предлагалось и обосновывалось [10], а также производительностью основного капитала и материало- и энергоёмкостью продукта.

Таким образом, эффект воздействия государственной или муниципальной продукции на процессы должен оцениваться изменением эффективности этих процессов:

для государственных и муниципальных услуг – сокращением бюджетной стоимости единицы услуги или ростом объёма услуги на фиксированную сумму бюджетных средств;

для хозяйственных процессов, осуществляемых частными субъектами – ростом производительности труда, как добавленной стоимости на одного занятого, или ростом производительности основного капитала или снижением материало- и энергоёмкости.

Очевидно, что величина эффектов, оцененных с помощью предложенных показателей, существенно зависит от двух факторов: масштабов воздействия государственной или муниципальной продукции на процессы и уровня объекта управления, относительно которого производится оценка. В масштабах одной организации, одного муниципального образования такой эффект даст максимальную оценку. А оценка вклада такого скромного применения в масштабах всей страны окажется исчезающе малой. Поэтому оценка эффекта государственной и муниципальной продукции должна обязательно сопровождаться указанием на уровень объекта управления: муниципальный, региональный или федеральный.

В отдельных случаях невозможно заранее предвидеть масштабы будущего применения результата выполнения какой-либо программы. Это касается прежде всего инновационных научно-технических и социальных разработок. Например, выведение нового высокоурожайного сорта сельскохозяйственной культуры может вызвать самый разнообразный интегральный эффект в зависимости от его распространения, что не зависит непосредственно от селекционеров. Или новая технология глубокой переработки нефти, увеличивающая процент выхода лёгких фракций, вызовет интегральный эффект, величина которого будет зависеть от количества предприятий, её освоивших.

В подобных ситуациях в анализе результативности государственных и муниципальных программ удобно использовать категории удельного эффекта, как величины результата выполнения программы или отдельного проекта, приходящегося на единицу используемых ресурсов или на потребляющую единицу.

Единицами используемых ресурсов могут быть: один человеко-час труда, один среднесписочный работник, одна тонна сырья, один киловатт-час электроэнергии, один гектар сельскохозяйственных или лесных угодий, один станок или технологическая линия, одно транспортное средство, одно койко-место и т. п.

Потребляющей единицей могут быть: один житель конкретной территории, один обучающийся, одно домохозяйство, один пациент учреждения здравоохранения, один станок или одно транспортное средство (как потребители энергоресурсов), одно воинское подразделение или соединение, и т. п.

Что касается эффективности государственных и муниципальных программ и их мероприятий, то прямое использование этой категории как соотношения результата и затрат должно предусматривать оценку затрат суммой бюджетных средств, выделяемых на выполнение конкретной оцениваемой программы или конкретного проекта (мероприятия). Результаты же выполнения различных программ и отдельных проектов имеют весьма разнообразную конкретную направленность и оцениваются различными частными показателями, соответствующими особенностям каждой программы. Несоизмеримость как самих таких показателей, используемых в настоящее время, так и изменений этих показателей, к тому же отнесённых к бюджетным затратам, значительно обесценивает использование таких отношений для оценки эффективности государственных и муниципальных программ. Подобный подход может быть полезным, например, при сравнении разных вариантов программных способов достижения одного и того же требуемого социального или экономического результата и выборе из них оптимального или разных проектов в рамках разрабатываемых программ.

Путь, ведущий к устранению проблемы несоизмеримости показателей и расширению возможностей использования категории эффективности программ и проектов как соотношения результата и затрат, основан на применении в государственном и му-

ниципальном управлении уже предлагавшегося модели «дерева показателей» [10]. Данная модель предполагает наличие между планируемыми показателями функциональных количественных связями. Согласно данному подходу ключевыми показателями, которые должны характеризовать цели и результаты выполнения всей системы государственных и муниципальных программ, являются:

уровень благосостояния, рассчитываемый как валовой внутренний продукт, приходящийся на душу населения;

производительность труда, рассчитываемая как валовой внутренний продукт, приходящийся на одного занятого.

Влияние же всех остальных показателей и индикаторов, характеризующих цели и результаты выполнения конкретных государственных и муниципальных программ и входящих в них отдельных проектов, должно оцениваться количественно с помощью соответствующих функциональных связей.

Практическое использование предлагаемого подхода способно существенно повысить обоснованность программно-целевого метода планирования в государственном и муниципальном управлении. Для субъектов – потенциальных исполнителей конкретных проектов знакомство с данным подходом к оценке эффективности поможет более убедительно формулировать свои предложения по включению своих предложений в государственные и муниципальные программы.

Подводя итог, можно констатировать следующее.

Отмечена высокая значимость и перспективность системы стратегического планирования, заложенной Федеральным законом «О стратегическом планировании в Российской Федерации».

Выявлена недостаточная проработанность проблемы оценки результативности и эффективности государственных и муниципальных программ.

Сформулированы понятия продукта государственной и муниципальной деятельности, который может выступать: в форме продукции, воздействие которой на социально-экономические процессы происходит в основном после окончания её осуществления и бюджетного финансирования, и услуги, воздействие которой происходит в процессе её осуществления и финансирования.

Введены понятия удельного эффекта как результата, приходящегося на единицу используемого ресурса или на потребляющую единицу.

Показано, что на основе предложенных категорий традиционные подходы к оценке эффективности как отношения эффекта к использованным ресурсам становятся вполне применимы для оценки эффективности государственных и муниципальных программ и входящих в них проектов.

Литература

1. Федеральный закон от 28 июня 2014 г. «О стратегическом планировании в Российской Федерации».
2. *Клейман В.В., Вшивков А.А.* Разработка категории «эффективность» // Вестник ГГТУ им. П.О. Сухого. 2001. №3-4. С. 67-73.
3. *Зайцева Г.А.* Оценка эффективности реализации государственных программ // СМИ «Обозник» – Эл №ФС77 – 45222 от 26.05.2011 г.
4. *Афанасьев М.П., Шаш Н.Н.* Инструментарий оценки эффективности бюджетных программ // Вопросы государственного и муниципального управления. 2013. № 3. – С. 48–69.
5. *Большаков С.Н., Манаенкова Ю.Н., Большакова Ю.М.* Оценка эффективности реализации программно-целевых методов решения социально-экономических задач на современном этапе // Государственное и муниципальное управление. Учёные записки СКАГС. 2017. № 4. С. 13–23.
6. ГОСТ Р ИСО 9000:2015 Системы менеджмента качества. Основные положения и словарь.

7. Порядок разработки, реализации и оценки эффективности государственных программ Российской Федерации. Постановление Правительства РФ от 02.08.2010 г. №558.
8. Методические указания по разработке и реализации государственных программ Российской Федерации. Приказ Минэкономразвития от 16.09.2016 №582.
9. Государственная программа «Развитие науки и технологий». Постановление Правительства РФ от 30.03.2017. №363.
10. *Ягодин Д.В.* Процедуры и критерии выбора показателей государственного и муниципального управления // Государственное и муниципальное управление. Учёные записки СКАГС. 2017. № 2. С. 71–74.

Yagodin Dmitry Vitalyevich, Ph. D. in Economics, associate Professor of Economics and management, Leningrad state University V. im. Alexander Pushkin, Yaroslavl branch (9, Tchaikovsky str., Yaroslavl, 150014, Russian Federation). E-mail: dmitry.iagodin@yandex.ru

THE EFFECTIVENESS AND EFFICIENCY OF STATE AND MUNICIPAL PROGRAMS AND EVENTS

Abstract

The article notes the insufficient methodological elaboration of the evaluation of the effectiveness and efficiency of programs, outlines the direction of solving this problem on the basis of the proposed categories of state (municipal) products and services, as well as the specific effect.

Keywords: *state (municipal) programme, the state (municipal) products, the state (municipal) service, the effect, the specific effect, effectiveness, efficiency.*

УДК 336

ГИПОТЕТИКО-ДЕДУКТИВНЫЙ ПОДХОД К МОДЕЛИРОВАНИЮ ИЕРАРХИЧЕСКОГО УПРАВЛЕНИЯ БЮДЖЕТНОЙ СИСТЕМОЙ

Яковенко Ирина Владимировна кандидат экономических наук, доцент кафедры «Управление социальными и экономическими системами», Южно-Российский государственный политехнический университет (НПИ) имени М.И. Платова (346411, Россия, г. Новочеркасск, ул. Просвещения, 132). E-mail: el_strel@mail.ru

Аннотация

В статье рассматриваются вопросы идентификации отношений межбюджетного регулирования в бюджетной системе РФ. Для математического описания структуры взаимоотношений между бюджетами различных уровней иерархии применяется гипотетико-дедуктивный подход на основе использования математического аппарата теоретико-множественных отношений. Отправной точкой подхода является совокупность тезисов и полученных из них выводов. На основе сформулированных тезисов и теоретико-множественного аппарата бинарных отношений описаны межбюджетные отношения бюджетной системы РФ. Доказана совокупность теорем, позволяющих структурировать межбюджетные отношения между бюджетами федерального, регионального и муниципального уровней как по вертикальной линии административно-территориального устройства, так и по горизонтали при распределении и использовании денежных средств.

Ключевые слова: *межбюджетное регулирование, математическая модель, гипотетико-дедуктивный подход, теоретико-множественные отношения, иерархическая структура.*

В современном обществе, характеризующемся сложной структурой, существует множество различных, взаимодействующих между собой подсистем, среди которых одной из самых сложных является финансовая система. Под финансовой системой понимается совокупность взаимосвязанных и взаимодействующих между собой элементов,