

<https://doi.org/10.24182/2073-9885-2024-17-1-19-26>



Методические подходы к формированию показателей государственных программ Российской Федерации

С. В. Бровчак

*Кандидат экономических наук, доцент,
svbrovchak@fa.ru*

*Научно-исследовательский институт
проблем социально-экономической статистики
Федеральной службы государственной статистики,
Москва, Россия
Финансовый университет при Правительстве РФ,
Москва, Россия*

М. Е. Скопинцева

*Кандидат медицинских наук, научный сотрудник,
niiskni@mail.ru*

*Национальный научно-исследовательский институт
общественного здоровья имени Н.А. Семашко,
Москва, Россия*

*Научно-исследовательский институт проблем социально-экономической статистики
Федеральной службы государственной статистики,
Москва, Россия*

Аннотация: целью статьи является разработка аналитических подходов и рекомендаций по корректировке действующей системы показателей документов стратегического планирования, разрабатываемых на федеральном уровне, в том числе, в различных отраслях статистики, а также предложений по внедрению новых показателей документов стратегического планирования, разрабатываемых на федеральном уровне. Статья написана в рамках подготовки отчета НИИ статистики Росстата о научно-исследовательской работе «Разработка аналитических подходов и рекомендаций по корректировке действующей системы показателей документов стратегического планирования, разрабатываемых на федеральном уровне, в том числе, в различных отраслях статистики» и МВТСК – № 10 по теме: «Разработка аналитических подходов и рекомендаций по корректировке действующей системы показателей документов стратегического планирования, разрабатываемых на федеральном уровне на примере отдельных отраслей социальной сферы».

Ключевые слова: государственная программа, показатель, методика расчета показателя.

Для цитирования: Бровчак С.В., Скопинцева М.Е. Методические подходы к формированию показателей государственных программ Российской Федерации. Путеводитель предпринимателя. 2024. Т. 17. № 1. С. 19–26. <https://doi.org/10.24182/2073-9885-2024-17-1-19-26>.

Methodological approaches to the formation of indicators of state programs of the Russian Federation

S. V. Brovchak

*Cand. Sci. (Econ.), Associate Professor,
svbrovchak@fa.ru*

*Research Institute of Social and Economic Statistics
of the Federal State Statistics Service,
Moscow, Russia*

*Financial University under the Government of the Russian Federation,
Moscow, Russia*

M. E. Skopintseva

*Cand. Sci. (Medical), Research associate,
niiskni@mail.ru*

*National Research Institute of Public Health named after N.A. Semashko,
Moscow, Russia*

*Research Institute of Social and Economic Statistics
of the Federal State Statistics Service,
Moscow, Russia*

Abstract: *The purpose of the article is to develop analytical approaches and recommendations for adjusting the current system of strategic planning documents indicators developed at the federal level, including in various sectors of statistics, as well as proposals for the implementation of new indicators of strategic planning documents developed at the federal level. The article was written as part of the preparation of the report of the Research Institute of Statistics of Rosstat on the research work «Development of analytical approaches and recommendations for adjusting the current system strategic planning documents indicators developed at the federal level, including in various sectors of statistics» and MVTSK — No. 10 on the topic: «Development of analytical approaches and recommendations to adjust the current system of strategic planning documents indicators developed at the federal level on the example of individual sectors of the social sphere».*

Keywords: *state program, indicator, methodology for calculating the indicator.*

For citation: *Brovchak S.V., Skopintseva M.E. Methodological approaches to the formation of indicators of state programs of the Russian Federation. Entrepreneur's Guide. 2024. T. 17. № 1. P. 19–26. <https://doi.org/10.24182/2073-9885-2024-17-1-19-26>.*

Введение

Основным нормативным правовым актом, регламентирующим разработку, реализацию, мониторинг и оценку эффективности государственных программ Российской Федерации, является Постановление Правительства Российской Федерации № 786 ¹.

Следует отметить, что до 01.01.2023 действовало и Постановление Правительства Российской Федерации № 588 ².

Структурно государственная программа состоит из проектной части (федеральные проекты и/или мероприятия (результаты) федеральных проектов, ведомственные проекты) и комплексов процессных мероприятий. При этом формирование и реализация (в том числе формирование отчетности об их реализации) проектной части осуществляется в соответствии с Постановлением

¹ Постановление Правительства Российской Федерации от 26.05.2021 № 786 «О системе управления государственными программами Российской Федерации». — URL: <https://base.garant.ru/400820533/?ysclid=ls0xgtbhb1739014866>.

² Постановление Правительства Российской Федерации от 02.08.2010 № 588 «Об утверждении Порядка разработки, реализации и оценки эффективности государственных программ Российской Федерации». — URL: <https://base.garant.ru/198991/?ysclid=ls0xiixnas94290236>.

Правительства Российской Федерации № 1288³, а комплексов процессных мероприятий — в соответствии с методическими указаниями/рекомендациями «по разработке и реализации государственных программ Российской Федерации».

Цель исследования: определить методические подходы к формированию показателей государственных программ при сравнительном анализе нормативных правовых документов.

Материалы и методы

Настоящее исследование осуществлялось в рамках плановой темы НИР «Разработка аналитических подходов и рекомендаций по корректировке действующей системы показателей документов стратегического планирования, разрабатываемых на федеральном уровне, в том числе в различных отраслях статистики». Источниками информации являлись нормативные правовые акты. Использован метод изучения и обобщения, монографического описания.

Результаты

Вопросы формирования и оценки показателей и индикаторов в программном управлении нашли отражение в ряде отечественных научных статей. Необходимо отметить исследования Наумова С.Н. и Гретченко А.А. об оценке инновационности государственных программ Российской Федерации и Вершинина В.П. о показателях оценки эффективности программ.⁴ Интерес представляет проведенный Скворцовым Д.А. и Пластининым А.В. анализ показателей эффективности национальной программы «Цифровая экономика Российской Федерации».⁵ Лимонов Л.Э. и Несена М.В. провели заслуживающую внимания оценку воздействия государственных инвестиционных программ на показатели социально-экономического развития территорий.⁶ Чебышев И.И. обосновал выбор ключевых показателей эффективности внутреннего контроля реализации государственных программ, а Кадыров Д.Р. — ключевых показателей эффективности реализации государственных программ.⁷ Свиридова В.Ю. проводит разработку показателей эффективности программы цифровой трансформации государственного управления в России, а Беланова Н.Н. — оценку эффективности государственных программ на основе ключевых индикаторов и показателей.⁸ Важно обратить внимание на исследование проблем корректировки плановых значений показателей государственных программ Павленко А.А. и исследование государственных программ как инструмента бюджетного планирования Бекбузарова З.А.⁹

³ Постановление Правительства Российской Федерации от 31.10.2018 № 1288 «Об организации проектной деятельности в Правительстве Российской Федерации». — URL: <https://base.garant.ru/72093040/?ysclid=ls0xj6g4vd889034165>.

⁴ Наумов С.Н., Гретченко А.А. Об оценке инновационности государственных программ Российской Федерации, Научно-аналитический журнал наука и практика Российского экономического университета им. Г.В. Плеханова, 2018. Т. 10. № 1 (29), с. 36–4. Вершинин В.П. Показатели оценки эффективности программ, в сборнике: инновационное развитие предпринимательской деятельности региона. Сборник статей международной научно-практической конференции. Брянск, 2021, с. 83–90.

⁵ З. Скворцов Д.А., Пластинин А.В. Анализ показателей эффективности национальной программы «Цифровая экономика российской федерации» финансовая экономика, северный (арктический) федеральный университет имени М.В. Ломоносова, 4, 2021, с. 289–294.

⁶ Лимонов Л.Э., Несена М.В. Оценка воздействия государственных инвестиционных программ на показатели социально-экономического развития территорий, вопросы экономики, номер: 1 год: 2019, с. 109–123.

⁷ Чебышев И.И. Выбор ключевых показателей эффективности внутреннего контроля реализации государственных программ, инновационное развитие экономики. 2019. № 6 (54), с. 272–277. Кадыров Д.Р. Ключевые показатели эффективности реализации государственных программ, научные труды центра перспективных экономических исследований. 2017. № 12, с. 39–44.

⁸ Свиридова В.Ю. Разработка показателей эффективности программы цифровой трансформации государственного управления в России, научные исследования и разработки. Российский журнал управления проектами. 2020. Т. 9. № 2, с. 15–26. Беланова Н.Н. Оценка эффективности государственных программ: ключевые индикаторы и показатели, экономика, предпринимательство и право. 2020. Т. 10. № 3, с. 487–502.

⁹ Павленко А.А. Проблемы корректировки плановых значений показателей государственных программ, в сборнике: статистика в современном мире: методы, модели, инструменты. Материалы международной научно-практической конференции. 2020, с. 164–168. Бекбузарова З.А. Государственные программы как инструмент бюджетного планирования, в сборнике: финансы: теория и практика. Материалы ежегодной межрегиональной научно-практической конференции молодых ученых. 2019, с. 132–135.

Разработка показателей государственных программ была исторически последовательно определена: приказом от 20.11.2013 № 690¹⁰, приказом от 16.09.2016 № 582¹¹ и приказом от 17.08.2021 № 500.¹²

Все обозначенные документы содержат требования и характеристики показателей государственных программ.

В соответствии с Приказом № 582 количество показателей (индикаторов) «формируется исходя из принципов необходимости и достаточности для достижения целей и решения задач государственной программы». Указывается, что «на уровне государственной программы подлежат отражению показатели (индикаторы), направленные на достижение исключительно конечных результатов ее реализации. Формируемые показатели (индикаторы) подпрограммы государственной программы могут характеризовать конечные результаты ее реализации, при этом их количество не может более чем в два раза превышать количество реализуемых в рамках подпрограммы основных мероприятий».

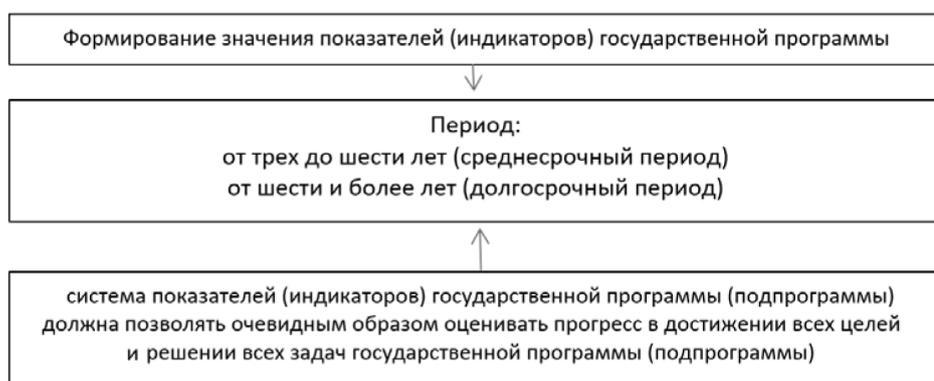


Рис. 1. Отдельные характеристики показателей государственных программ¹³

«Формулировки показателей (индикаторов) государственной программы, подпрограмм, федеральных целевых программ не могут дублироваться между собой в рамках государственной программы».

По результатам проведенной работы выявлены следующие проблемы (требующие проверки в рамках валидации):

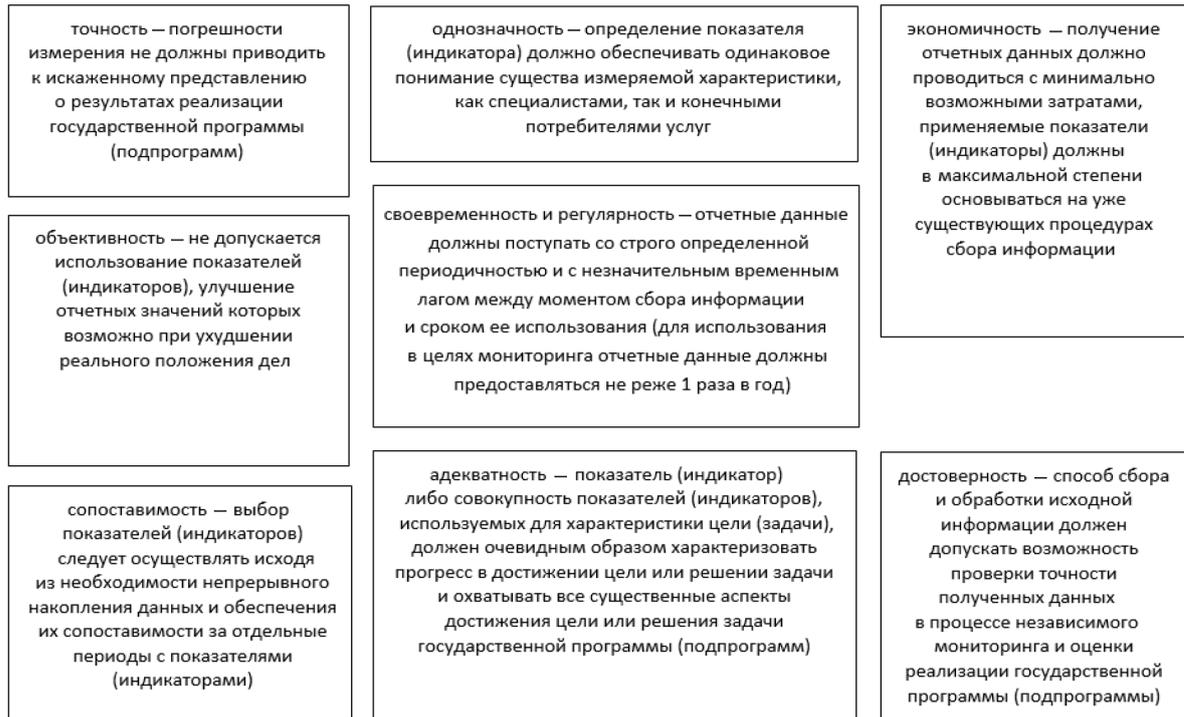
- 1) не все показатели имеют общедоступные методики расчетов показателей;
- 2) не во всех методиках есть четкие определения показателей;
- 3) паспорт структурного элемента государственных программ не имеет привязки к целям государственных программ;
- 4) в методиках расчета показателей государственных программ отмечается отсутствие указаний «Определение источников данных» и «Верификация достоверности данных»;

¹⁰ Приказ Министерства экономического развития Российской Федерации от 20.11.2013 № 690 «Об утверждении Методических указаний по разработке и реализации государственных программ Российской Федерации». — URL: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_159904/42179f4d08ff7271bd2ee52a5a0be9774c03ba01/?ysclid=ls0xkciv4k732614823/.

¹¹ Приказ Министерства экономического развития Российской Федерации от 16.09.2016 № 582 «Об утверждении Методических указаний по разработке и реализации государственных программ Российской Федерации». — URL: <https://base.garant.ru/71508802/?ysclid=ls0xladolo94531624>.

¹² Приказ Министерства экономического развития Российской Федерации от 17.08.2021 № 500 «Об утверждении Методических рекомендаций по разработке и реализации государственных программ Российской Федерации». — URL: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_394807/2ff7a8c72de3994f30496a0ccbb1ddafdadff518/?ysclid=ls0xm853dc88197744.

¹³ Составлено согласно приказу Министерства экономического развития РФ от 16 сентября 2016 г. № 582 «Об утверждении Методических указаний по разработке и реализации государственных программ Российской Федерации».

Рис. 2. Критерии показателей государственных программ ¹⁴

5) источники правовой информации не всегда предоставляют актуальную информацию о действующих документах.

В рамках проделанной работы авторами определено, что оценка качества показателей должна основываться на следующих принципах:

- сопоставимость во времени;
- сопоставимость между регионами;
- точность.

Критериями оценки показателей должны являться:

- актуальность и полезность для пользователей (показатель дает репрезентативную картину явления, которое он описывает, четко связан с целью, которую он призван измерять);
- адаптивность (показатель реагирует на изменения);
- сравнимость (показатель обеспечивает основу для сравнений и способен показывать тенденции с течением времени);
- методологическая обоснованность (показатель должен быть надежным и статистически подтвержденным, основан на существующих согласованных определениях, классификациях, стандартах, рекомендациях и лучших практиках);
- измеримость (показатель должен измеряться экономически эффективным и практичным способом, обновляться через регулярные промежутки времени в соответствии с надежными процедурами).
- критериальность — показатели должны согласовываться и дополнять друг друга (последовательность), число показателей должно быть ограничено (экономность).

Статистика может быть только отражением реальности. Таким образом, индикатор по своей природе является способом передачи информации, которая обеспечивает представление реальности. Однако разные показатели относятся более или менее непосредственно к предмету анализа (табл. 1).

¹⁴ Составлено согласно приказу Министерства экономического развития РФ от 16 сентября 2016 г. № 582 «Об утверждении Методических указаний по разработке и реализации государственных программ Российской Федерации».

Таблица 1

Составлено согласно приказу Министерства экономического развития РФ от 16 сентября 2016 г. № 582 «Об утверждении Методических указаний по разработке и реализации государственных программ Российской Федерации». Прямые и косвенные (прокси) показатели ¹⁵

Показатель	Описание	Пример
Прямой показатель	Показатель предоставляет информацию, непосредственно относящуюся к теме анализа. По сути, любой показатель, который не используется в качестве прокси, является прямым показателем.	Средний индекс массы тела в странах за последние 20 лет
Косвенный или прокси-показатель	Показатель косвенно относится к рассматриваемому вопросу, либо предмет анализа не может быть измерен напрямую (например, гендерное равенство, хорошее управление или условия жизни)	Процент женщин в органах управления

Таким образом, предлагается систематизировать показатели и аналитические показатели в государственных программах на основе следующих характеристик (табл. 2).

Таблица 2

Матрица показателей ¹⁶

Опережающий	Вход, воздействия (совпадающий)	Состояния (совпадающий)	Результат, отклика (совпадающий)	Запаздывающий
Прямой, эффективности, первого уровня				
Прямой, эффективности второго уровня				
Прямой третьего уровня				
Прокси (контекстный)				

Использование опережающих индикаторов

Важно использование опережающих индикаторов с целью прогнозирования изменений на основе синтетического подхода, который объединяет однородный набор отдельных индикаторов, что может быть дополнительным инструментом при сравнении множества различных показателей. Они могут быть циклическими и нециклическими. Циклические индикаторы измеряют развитие делового цикла и демонстрируют циклическую структуру. Нециклические индикаторы могут дать дополнительную информацию о краткосрочных экономических изменениях. Основная цель — предоставить «ранний сигнал» об изменениях и тенденциях; они также могут выявить общие закономерности.

Составные индикаторы подразделяются на опережающие (предвосхищающие движения своего эталонного ряда), совпадающие (движения которых происходят одновременно с движениями его эталонного ряда) и запаздывающие (с движениями, которые следуют за движениями его референтного ряда) индикаторы. Нециклические экономические показатели используются для сравнительных исследований.

¹⁵ Составлено авторами.

¹⁶ Составлено авторами.

Верифицируемость достоверности данных: возможность подтверждения исходных данных для каждой компоненты, используемой в расчете показателя, на основе документов, подтверждающих (идентифицирующих) исходные данные по соответствующему параметру, и определения органов (организаций), ответственных за их сбор.

Источники данных: регламентированные места сбора и хранения данных (например, реестр данных, который ведется в организации на бумажном носителе или в электронном виде).

Заключение

Таким образом, проведенный анализ содержания нормативных правовых актов, регламентирующих формирование показателей государственных программ Российской Федерации, позволил сделать следующие выводы:

- основные методические подходы (в частности, назначение показателей, основные группы показателей, требования к формированию и варианты методик расчета) определены,
- критерии показателей в настоящее время обозначены, однако, не определены,
- в действующих документах отсутствуют требования к методикам расчета показателей.

Список литературы

1. Наумов С.Н., Гретченко А.А. Об оценке инновационности государственных программ Российской Федерации, Научно-аналитический журнал наука и практика Российского экономического университета им. Г.В. Плеханова, 2018. Т. 10. № 1 (29), с. 36–47.
2. Вершинин В.П. Показатели оценки эффективности программ, в сборнике: инновационное развитие предпринимательской деятельности региона. Сборник статей международной научно-практической конференции. Брянск, 2021, с. 83–90.
3. Скворцов Д.А., Пластинин А.В. Анализ показателей эффективности национальной программы «Цифровая экономика российской федерации» финансовая экономика, северный (арктический) федеральный университет имени М.В. Ломоносова, 4, 2021, с. 289–294.
4. Лимонов Л.Э., Несена М.В. Оценка воздействия государственных инвестиционных программ на показатели социально-экономического развития территорий, вопросы экономики, номер: 1 год: 2019, с. 109–123.
5. Чебышев И.И. Выбор ключевых показателей эффективности внутреннего контроля реализации государственных программ, инновационное развитие экономики. 2019. № 6 (54), с. 272–277.
6. Кадыров Д.Р. Ключевые показатели эффективности реализации государственных программ, научные труды центра перспективных экономических исследований. 2017. № 12, с. 39–44.
7. Свиридова В.Ю. Разработка показателей эффективности программы цифровой трансформации государственного управления в России, научные исследования и разработки. Российский журнал управления проектами. 2020. Т. 9. № 2, с. 15–26.
8. Беланова Н.Н. Оценка эффективности государственных программ: ключевые индикаторы и показатели, экономика, предпринимательство и право. 2020. Т. 10. № 3, с. 487–502.
9. Павленко А.А. Проблемы корректировки плановых значений показателей государственных программ, в сборнике: статистика в современном мире: методы, модели, инструменты. Материалы международной научно-практической конференции. 2020, с. 164–168.
10. Бекбузарова З.А. Государственные программы как инструмент бюджетного планирования, в сборнике: финансы: теория и практика. Материалы ежегодной межрегиональной научно-практической конференции молодых ученых. 2019, с. 132–135.

References

1. Naumov S.N., Gretchenko A.A. On the assessment of the innovativeness of state programs of the Russian Federation, Scientific and Analytical Journal of Science and Practice of the Russian University of Economics named after G.V. Plekhanov, 2018. Vol. 10. No. 1 (29), p. 36–47.
2. Verшинin V.P. Indicators of assessing the effectiveness of programs, in the collection: innovative development of entrepreneurial activity in the region. Collection of articles of the international scientific and practical conference. Bryansk, 2021, p. 83–90.
3. Skvortsov D.A., Plastinin A.V. Analysis of performance indicators of the national program «Digital Economy of the Russian Federation» financial economy, Northern (Arctic) Federal University named after M.V. Lomonosov, 4, 2021, p. 289–294.

4. Limonov LE, Nesena M.V. Assessment of the impact of state investment programs on the indicators of socio-economic development of territories, economic issues, number: 1 year: 2019, p. 109–123.
5. I.I. Chebyshev. Selection of key indicators of the effectiveness of internal control over the implementation of state programs, innovative development of the economy. 2019. No. 6 (54), p. 272–277.
6. Kadyrov D.R. Key indicators of the effectiveness of the implementation of state programs, scientific works of the Center for Advanced Economic Research. 2017. No. 12, p. 39–44.
7. Sviridova V.Yu. Development of performance indicators of the program of digital transformation of public administration in Russia, scientific research and development. Russian Journal of Project Management. 2020. Vol. 9. No. 2, p. 15–26.
8. Belanova N.N. Assessment of the effectiveness of state programs: key indicators and indicators, economics, entrepreneurship and law. 2020. Vol. 10. No. 3, p. 487–502.
9. Pavlenko A.A. Problems of adjusting the planned values of indicators of state programs, in the collection: statistics in the modern world: methods, models, tools. Materials of the international scientific and practical conference. 2020, p. 164–168.
10. Bekbuzarova Z.A. State programs as a tool for budget planning, in the collection: finance: theory and practice. Materials of the annual interregional scientific and practical conference of young scientists. 2019, pp. 132–135.